



H-industri@

Revista de historia de la industria, los servicios y las empresas en América Latina

Año 4- Nro. 7, segundo semestre de 2010

La política ferroviaria del primer gobierno radical 1916-1922

Mario Justo López
Facultad de Derecho-UBA
mjustolopez@yahoo.com.ar

Resumen

El gobierno argentino adoptó a comienzos del siglo XX un modelo de explotación ferroviaria basado en la actuación de empresas extranjeras, que obtenían su capital en el mercado financiero y que, para ello, debían tener utilidades. Su actuación quedó sometida al control estatal que se ejerció a través de la Dirección General de Ferrocarriles. Con el triunfo electoral de la Unión Cívica Radical en las elecciones presidenciales de 1916 la situación no cambió. El primer presidente radical, Hipólito Yrigoyen, continuó con dicho modelo y en los años difíciles que siguieron a la Primera Guerra Mundial se preocupó en mantener las utilidades de las empresas dándoles sucesivos aumentos de tarifas. La Dirección General de Ferrocarriles continuó siendo el órgano específico de contralor pero ahora con menos autonomía respecto del Presidente de la Nación. El estudio detallado de lo hecho en estos años desmiente la creencia de que el presidente Yrigoyen fue contrario a las empresas ferroviarias extranjeras y llevó adelante acciones en su perjuicio.

Palabras claves: FERROCARRILES - TARIFAS - CONTROL

Abstract

At the beginning of the XXth Century, the Argentine Government left the main sections of the railway system in the hands of foreign companies. Those companies managed to obtain their capital from the financial market under the condition of being profitable. All those companies were controlled by the National Railways Board. In 1916, when the Radical Civic Union won the presidential election, nothing changed. Even during the difficult years after the First World War, Hipólito Yrigoyen, the first Radical President allowed fares increases that kept the level of profitability. The National Railways Board went on with the surveillance of the foreign companies, but now under the direct power of the President. A careful study of the first Radical Government railway policy shows that the mythical idea about President Yrigoyen acting against foreign companies is not true.

Key Words: RAILWAYS - TARIFFS – CONTROL

Recibido: 25 de septiembre de 2010

Aprobado: 9 de diciembre de 2010

Introducción

Los años que van de la Primera Guerra Mundial a la crisis de 1930 constituyen un período de escaso o tardío interés para la historiografía, tanto política como económica. Debido a ello, durante un tiempo prologado, se mantuvieron ciertas creencias originadas en los partidarios de la Unión Cívica Radical, partido al que pertenecieron los gobiernos del período, y en historiadores con tendencia a la idealización de la actuación de ese partido. Esas creencias crearon la imagen de que el acceso al poder del radicalismo, tras la reforma política iniciada por el presidente Roque Sáenz Peña, habría significado una ruptura casi revolucionaria con el período anterior. El año 1916 representaría, así, el acceso al poder de un grupo apoyado por una clase media en ascenso, no comprometido con los intereses del modelo agroexportador ni partidario de mantener el crecimiento económico en base al comercio exterior, ideas predominantes hasta entonces.

Sin embargo, con el paso del tiempo, sucesivas contribuciones historiográficas fueron mostrando la superficialidad e inconsistencia de las creencias sobre las políticas públicas de los gobiernos radicales de 1916 a 1930. La composición social de la Unión Cívica Radical en 1916 no difería de la de los partidos tradicionales (entre sus dirigentes había notorios latifundistas) y su gestión de gobierno mostró continuidad con lo realizado hasta entonces. En todo caso se ha reconocido que el nuevo oficialismo, aun siendo conservador en materia económica, significó una modernización de la vida política por su capacidad de movilizar gran cantidad de electores.¹ Hoy en día parece indiscutible que la política económica de los gobiernos radicales fue una continuación de las políticas económicas llevadas a cabo por los gobiernos anteriores. Es difícil encontrar acciones que no tuvieran la finalidad de corregir desviaciones o solucionar problemas respecto de lo que se venía haciendo. En definitiva, en el período en cuestión el esfuerzo fue puesto en regresar a una situación de normalidad que se creía alterada por la guerra mundial y la crisis de posguerra. Para la Argentina ello implicaba retomar el ritmo de las exportaciones agroganaderas y de la entrada de capitales extranjeros y corrientes inmigratorias. En palabras de Gerchunoff y Llach “no hubo, en la década de 1920, nada que se asemejara a un replanteo global del sistema económico argentino” y “en varios aspectos de la economía y de la política económica, la continuidad entre la época radical y la que precedió a la Guerra es mucho más notable que el cambio”.²

En materia de política ferroviaria también existen creencias generalizadas acerca del carácter transformador de los gobiernos radicales, en especial del primer período de Hipólito Yrigoyen como presidente. Ya en 1929, Rogelio Araya, quien había sido diputado por la Unión Cívica Radical desde 1912 y se había ocupado en la Cámara de las cuestiones sobre ferrocarriles, después de acusar a los go-

¹ Smith (1975), pp. 284-285.

² Gerchunoff y Llach (2007), pp. 81 y 94. En el mismo sentido Palacio (2000), pp. 103-149 quien, además, justifica la no adopción de políticas innovadoras.

biernos anteriores, en especial a los de Figueroa Alcorta, Sáenz Peña y De la Plaza, de abandonar la actividad de control sobre las empresas extranjeras, afirmaba que “esta orientación ferroviaria ha sido rectificada durante la presidencia del doctor Hipólito Yrigoyen”. En apoyo de esa afirmación recordaba lo llevado a cabo en materia de reclamos laborales en los ferrocarriles y lo actuado en materia de tarifas y concluía que lo esencial de la política ferroviaria radical había sido controlar la actividad de las empresas particulares.³ De ahí en más estas afirmaciones comenzaron a ser repetidas sin mayor discusión.⁴

Aun en la historiografía más académica el peso de las creencias sobre la política ferroviaria radical ha llevado al mantenimiento de afirmaciones sin respaldo fáctico alguno. El mejor ejemplo de ello es Wright quien ha sostenido, entre otras cosas, que “los propietarios de los ferrocarriles tenían hacer nuevas inversiones a causa de la aparición del partido Radical como partido gobernante” y por “la actitud inamistosa de Yrigoyen”.⁵ O que la cuestión del reconocimiento por el gobierno de los capitales invertidos fue una acción en contra de las empresas o que Yrigoyen pretendía extender las líneas del Estado por su ideología “nacionalista y antiextranjera”.⁶ Otro autor, Goodwin, más cuidadoso en su análisis de las cuestiones ferroviarias de la época, llega a decir que las creencias corrientes sobre los gobiernos radicales no son compatibles con ciertas acciones llevadas a cabo. Su trabajo se centra en el estudio de los conflictos laborales en los ferrocarriles después del comienzo de la Gran Guerra y en especial en 1917. Su conclusión es que las suposiciones tradicionales que consideraban a Yrigoyen como un político de ideas nacionalistas o de ideas progresistas favorable a modificar de alguna forma la estructura social deben ser reconsideradas.⁷ Goodwin también se extiende, aunque con menor profundidad, sobre las cuestiones de tarifas y respecto de ellas concluye que el gobierno fue contrario a la posición de las empresas antes de las elecciones pero favorable una vez realizadas estas. También sugiere que hacia el final del gobierno de Alvear lo llevado a cabo para reducir los precios del transporte por ferrocarril se debió a cuestiones internas del partido Radical.⁸ Pero falta en el trabajo de este autor una consideración abarcadora de la política ferroviaria radical, pues sólo sabríamos, en base a Goodwin, que Yrigoyen no fue nacionalista ni favorable a los asalariados y que la acción estatal se llevó a cabo en forma oscilante, de acuerdo a exigencias electorales de corto plazo. Queda pues el interrogante de cuál fue, concretamente, la posición oficial acerca de cómo debía llevarse a adelante la explotación ferroviaria.

³ Araya (1929), pp. 301-304.

⁴ Luna (1988), pp. 306 y 308, dice: “La política de Yrigoyen en materia de transportes es una de las páginas más brillantes de su gestión por la patriótica firmeza que evidenció en sus relaciones con las empresas ferroviarias particulares” y que, a partir de Yrigoyen “las empresas particulares podían seguir su explotación, ajustándose a las normas legales y la autoridad del Estado, pero el Estado mismo llevaría una política propia de alta proyección nacional y continental”.

⁵ Wright (1980), pp. 132 y 139.

⁶ Wright (1980), pp. 143 y 155-158.

⁷ Goodwin (1974), pp. 15 y 289.

⁸ Goodwin (1974), pp. 37, 218, 226 y 259-270.

Un examen más profundo de lo ocurrido en el sistema ferroviario argentino puede encontrarse en la investigación de Colin Lewis sobre el período de entreguerras.⁹ Para este autor las compañías ferroviarias privadas respondieron exitosamente a los desafíos de la posguerra. Pudieron hacer frente a las demandas de transporte que presentó la sociedad argentina y obtuvieron un adecuado rendimiento en su actividad, tan adecuado que pudieron volver a obtener capital para invertir. La respuesta exitosa obedeció a la acción de las empresas, a través de su complicado mecanismo de dirección: gerentes y gerentes generales residentes en la Argentina y directores residentes en Londres. Sin embargo, en este estudio no se considera si pudo haber tenido relevancia en el resultado obtenido la política llevada a cabo por el gobierno argentino.

En este artículo nos proponemos pasar revista al período de 1916 a 1922, pues es a éste al que las opiniones corrientes otorgan carácter transformador, a fin de brindar un panorama de lo que quiso hacer, hizo y logró el gobierno argentino en materia ferroviaria. Es decir, tratar de determinar si existió una política ferroviaria definida y cómo se la llevó a cabo. El análisis, teniendo en cuenta las creencias generalizadas antes mencionadas, se llevará adelante partiendo de la situación heredada de los gobiernos anteriores para indagar acerca de si hubo continuidad o cambio. Nuestro análisis se centrará sobre todo en las relaciones mantenidas entre el gobierno y la administración pública, por un lado, y las empresas privadas, por el otro. Se prestará atención a la percepción de estas últimas sobre las acciones de gobierno.

Primera parte: la situación heredada

El modelo de explotación ferroviaria

La Ley 5.315 de 1907 había precisado el modelo de explotación ferroviaria adoptado por la Argentina. El mismo venía funcionando desde fines de los años de 1880, principalmente en base a la acción de compañías privadas de capital extranjero. Luego de los años de reordenamiento que siguieron a la crisis de 1890 se discutió largamente acerca de cómo controlar la actividad de dichas empresas y por unos años predominó la idea de que la introducción de competencia era el mecanismo más adecuado para asegurar un mejor servicio y tarifas razonables. Siguiendo esa idea se otorgaron nuevas concesiones algunas de las cuales pudieron concretarse por la llegada de capitales, en su mayoría franceses, y se introdujeron nuevos actores en las zonas de mayor tráfico. Sin embargo, la ley de 1907 optó por un camino distinto. La creencia en los beneficios de la competencia fue desestimada, por lo menos como política oficial, aunque perduró en ciertos sectores de la opinión pública y del Congreso. Se estableció

⁹ Lewis (2007).

un régimen único para las concesiones ferroviarias que se sumó a la legislación general preexistente. Desapareció así la posibilidad de pretender controlar la actividad mediante nuevas concesiones a empresarios distintos de los existentes que recibían mayores privilegios o podían aprovechar nuevos recorridos para captar tráfico ya creado. El Estado quedaba comprometido con un sistema sujeto a los siguientes principios: la parte central de la actividad era llevada a cabo por empresas privadas extranjeras, las más importantes de capital británico, en la forma de monopolios sobre zonas exclusivas; el rendimiento máximo de las inversiones de esas empresas se establecía en el 6,8% anual sobre el capital reconocido; la actividad gozaba de una exención impositiva general a cambio del pago de una contribución única del 3% sobre los ingresos netos de explotación; el Estado reafirmaba sus facultades de control directo, en especial referidas a la vigencia de la utilidad máxima (control del capital, intervención en la fijación de las tarifas); esas facultades se sumaban a las ya existentes sobre una actividad considerada servicio público esencial que estaba reglamentada en detalle, facultades que se sostenían en la potestad estatal de aplicar multas.¹⁰ La reafirmación de la función de control llevó al gobierno a dar más importancia y dimensión al organismo de la administración pública que detentaba el poder de policía sobre la actividad, es decir la Dirección General de Ferrocarriles. Su origen se remontaba a julio de 1888 cuando la Ley 2.274 creó la Dirección de Ferrocarriles Nacionales. La Ley General de Ferrocarriles de 1891 amplió las facultades de dicha dirección que pasó a denominarse Dirección General de Vías de Comunicación al crearse el Ministerio de Obras Públicas en 1898. En 1899 asumió su conducción el ingeniero A. Schneidewind quien continuó en el cargo hasta 1911 y le dio un gran impulso y carácter profesional. En 1906 adoptó el nombre de Dirección General de Ferrocarriles y en 1909 la Ley 6.320 reformó la ley de 1891 acumulando aun más facultades.¹¹ La precisión del modelo de explotación ferroviaria en 1907, que brindó mayor seguridad a las inversiones aunque las sometió a un más estricto control estatal, se sumó al crecimiento sostenido de la economía argentina y a una abundancia de capital disponible en el mercado de Londres para posibilitar una acelerada expansión de la red. Al mismo tiempo, las compañías ferroviarias aumentaron su actividad convirtiéndose en empresas enormes tanto por el capital invertido, el giro comercial (entradas y salidas) y el personal ocupado.

El control de los capitales invertidos

Dentro de la función de control por el Estado, la Ley Mitre generalizó el control de los capitales invertidos en la actividad ferroviaria. De allí que, por lo menos a partir de 1908, se dio una actividad intensa en la materia que creó precedentes que para 1916, cuando Yrigoyen asumió la presidencia, formaban una doctrina amplia y aceptada. El reconocimiento de los capitales invertidos había comenzado antes

¹⁰ López (2008).

¹¹ López (2000), pp. 294-297, 447-448 y 472-473; Salerno (2003), pp. 50.

de la Ley 5.315, con las primeras concesiones, pero a partir de ella se convirtió en una práctica general, para todas las compañías, uniforme, con los mismos criterios, y permanente, pues debían reconocerse los capitales invertidos año a año. Había antecedentes que permitían contar con ciertas reglas de antemano. Así, por ejemplo, el caso del Ferrocarril Sud cuyo capital venía siendo controlado desde fines del siglo anterior en virtud del contrato celebrado con el Estado en 1896 para la prolongación de las vías a Neuquén y al cual se le habían impugnado sumas correspondientes a intereses pagados durante la construcción, a títulos emitidos para renovar material, al precio de compra de una concesión finalmente no construida, al capital destinado a compañías subsidiarias. También el caso del Ferrocarril Oeste al cual nunca se le aceptó como capital el importe de los títulos emitidos y entregados al intermediario en la compra al gobierno de la Provincia de Buenos Aires en 1890 y que excedían el precio pactado con esta última. O el caso contemporáneo de la Ley 6.062, que aprobó la fusión entre los ferrocarriles Buenos Aires y Rosario y Central Argentino en 1908, que no reconoció como capital las sumas dadas como premio para los títulos de mayor valor. En consecuencia, con estos antecedentes la Dirección comenzó, a partir de la sanción de la Ley 5.315, a establecer criterios a aplicar, aunque su determinación llevó un tiempo. El capital de todas las compañías hasta 1908 fue aceptado con pocas observaciones y aprobado por decreto del Poder Ejecutivo en 1909. Los capitales para 1909 y 1910 se estudiaron con más cuidado aunque todavía sin aplicar criterios absolutamente iguales para las diferentes empresas, creando desigualdades inadmisibles. A pesar de ello también fueron aprobados por decretos del gobierno. Los años 1911 y 1912 fueron los primeros sobre los que la Dirección aplicó un conjunto de criterios coherentes y generales. En 1914 el órgano de contralor elevó sus conclusiones al superior y se produjeron dictámenes de los procuradores del Tesoro y General de la Nación que terminaron por dar forma a la doctrina a aplicar. A comienzos de 1916, antes del cambio de presidente, los expedientes habían quedado en condiciones de que se dictaran los decretos que le ponían fin. El cambio de gobierno demoró ese paso que se recién se dio en 1919. Al dictar los decretos de ese año el presidente Yrigoyen siguió al pie de la letra lo dictaminado con anterioridad a su asunción.¹²

Al promediar el año 1915, sobre todo a raíz del trámite de los expedientes por el reconocimiento del capital de los años 1911 y 1912, el encargado de la Oficina de Inspección del Área Administrativa y Contable de la Dirección General de Ferrocarriles, Celestino E. Corti, describía los principios establecidos de la siguiente forma: 1) El capital que el Estado debía reconocer era el efectivamente invertido en la actividad ferroviaria en el país, suscripto e integrado por cada compañía. Ese criterio se había hecho explícito en decretos de los presidentes Roque Sáenz Peña y Victorino de la Plaza de 1913 y 1914, dictados como consecuencia de expedientes abiertos por aumentos de capital en el Ferrocarril Central

¹² Waddell (2008). Ver también la entrevista a Manuel F. Castello del 18 de julio de 1928 en Cámara de Diputados de la Nación (1930), p. 137.

Argentino;¹³ 2) El capital reconocido sin fundamento por el Estado por actos anteriores, antes de establecer los criterios generales, debía pasar a partidas que se amortizarían en un plazo no mayor de diez años. Todas las sumas a amortizar provenían de gastos de instalación de las compañías;¹⁴ 3) No correspondía reconocer como capital sumas destinadas a la compra de una concesión, los gastos de emisión de títulos, los quebrantos en la emisión de títulos al colocarlos bajo la par, las obligaciones emitidas por mayor valor por permuta de otras anteriores con mayor tasa de interés, los títulos emitidos en pago de intereses adeudados, los títulos emitidos como premio en casos de fusión, las inversiones fuera del país o en actividades no ferroviarias.¹⁵ Todo lo señalado con anterioridad fue respaldado por quien fue Director General de Ferrocarriles desde 1912, el ingeniero Pablo Nogués, que elevó los expedientes para los capitales de 1911 y 1912 sosteniendo estos criterios y por los asesores jurídicos del Poder Ejecutivo, el Procurador del Tesoro, Vicente F. López, y el Procurador General de la Nación, Luis Botet, en 1914.

El control sobre las tarifas. El aumento de 1915

A diferencia de la abundante doctrina formada en materia de reconocimiento de capitales, lo hecho por la Dirección en materia de modificación general de tarifas fue escaso en razón de que la necesidad de su aumento surgió recién a partir del estallido de la guerra en Europa. Con anterioridad se habían tratado casos aislados, sobre todo cuando a principios de siglo la revalorización del peso había llevado al gobierno a intentar la reducción del precio del transporte. Así, por ejemplo, con motivo del acuerdo de fusión del Buenos Aires y Rosario y del Central Argentino, el Director General de Vías de Comunicación, A. Schneidewind, emitió un dictamen en 1902 en el que aconsejaba reconocer el acuerdo y adoptar algunas medidas que podían mejorar la política ferroviaria seguida hasta entonces, entre ellas la reducción de las tarifas cobradas por dichas empresas.¹⁶ Cuando finalmente en 1908 se aprobó la fusión, la reducción de las tarifas alcanzó a alrededor de un 10%. Pero, en realidad, la cuestión de las tarifas no presentó mayores discusiones hasta el año 1915. La inestabilidad causada por la Gran Guerra creó las circunstancias para que las compañías ferroviarias se vieran en la necesidad de ajustarlas. La perturbación del comercio mundial, prácticamente una parálisis en los momentos inmediatos al estallido, llevó a una caída de la carga transportada y luego a una oscilación. Los inconvenientes para obtener combustible, principalmente carbón, y la suba del precio de todos los insumos (especialmente ese combustible y los materiales necesarios para reparaciones) aumentaron los gastos de explotación. En ello

¹³ Corti (1926), pp. 246-7 y 249. El artículo donde señala lo citado en el texto ("Contabilidad y control de los ferrocarriles") fue redactado en 1915; y Corti (1926), pp. 303-314 y 321. Este otro artículo ("Capital de los ferrocarriles") es la reproducción del dictamen confeccionado por Corti en los expedientes por los capitales de 1911 y 1912.

¹⁴ Corti (1926), pp. 251 y 323.

¹⁵ Corti (1926), pp. 251, 255, 323 y 333. Los criterios de Corti fueron adoptados como criterios oficiales sin discusión. Ver Araya (1929), pp. 141-150.

¹⁶ República Argentina, Ministerio de Obras Públicas (1903), pp. 73-145.

también incidió todo lo relativo a la cuestión social. Nuevas expectativas, producto de un cambio en los valores, llevaron al establecimiento de jubilaciones y pensiones y a exigir mejores condiciones de trabajo. El aumento del costo de vida dio fuerza a los reclamos por mejores remuneraciones. Una más eficiente organización gremial y un acuerdo entre diversos sindicatos se sumaron en el enfrentamiento con las empresas. La prolongación del conflicto bélico extendió las perturbaciones iniciales. El coeficiente de explotación se mantuvo alto y el rendimiento (utilidades netas sobre capital) bajó y todo ello llevó a la caída de los dividendos pagados a las acciones.

Cuadro 1: Variación en el rendimiento, dividendos, coeficiente de explotación y cotizaciones en las principales compañías ferroviarias de 1912 a 1915.

		S	CA	O	BAP	CC	SF
1912- 1913	R %	6,14	6,64	5,70	-	4,07	4,95
	DIV %	7	6	7	3	0	7 ½
	CE %	56,05	57,45	57,49	59,69	70,66	61,29
	Cot	119 ½	106	119	78 ½	-	-
1913-1914	R %	4,53	5,78	4,39	4,07	3,19	4,73
	DIV %	5	5	5	0	0	2
	CE %	60,07	57,55	60,67	61,62	67,51	58,68
	Cot	105	95	106	55	-	-
1914-1915	R %	3,79	5,54	4,42	3,87	2,06	2,43
	DIV %	4	5	5	0	0	0
	CE %	62,65	56,63	58,86	59,99	70,41	72,44
	Cot	81 ¼	81 ¼	84 ½	43 ½	-	-

Fuentes: Corti (1926), "Aumento del 22 por ciento de las tarifas ferroviarias", noviembre de 1917, p. 117 y República Argentina, Ministerio de Obras Públicas (1922), p.68.

Referencias: S=Sud; CA=Central Argentino; O=Oeste, BAP=Buenos Aires Pacífico; CC=Central Córdoba; SF=Provincia de Santa Fe; R=Rendimiento; Div=Dividendo pagado a acciones ordinarias; CE=coeficiente de explotación; Cot=cotización de acciones ordinarias al cierre del ejercicio.

Las compañías, al comenzar el segundo semestre de 1915, anunciaron que iban a aumentar las tarifas en un 10% como una forma de revertir la situación. El anuncio produjo reacción en el ámbito empresarial, afectado también por la alteración del comercio internacional. En las discusiones que siguieron no se negó que existían razones para un incremento pero se señaló que, a diferencia de lo que sostenían las compañías, el Estado debía intervenir aun cuando el rendimiento no alcanzara el 6,8% anual sobre el capital reconocido. La facultad de control, se decía, era permanente. Se reconocía el aumento de los costos, en especial el combustible importado, pero, dada la situación de depresión general, el poder administrador debía analizar el impacto de cualquier incremento del transporte en la producción y el comercio. Otro argumento que se esgrimía era que la declinación en el rendimiento ferroviario había comenzado en 1913 por una suma de factores pero cabía esperar que las cosas mejoraran y no era prudente apresurarse en la modificación tarifaria. Por último, se sostenía que había problemas no originados por la guerra que preocupaban a las compañías, como la nueva ley de jubilaciones y un fallo ad-

verso de la Corte Suprema de Justicia de la Nación sobre el pago de tasas municipales y no parecía justo hacer pesar sobre los cargadores el costo de estas cuestiones.¹⁷

La controversia llegó al Congreso Nacional, ante los reclamos de grupos y cámaras empresariales representantes de los cargadores. En la Cámara de Diputados se había constituido tiempo antes la Comisión Especial de Legislación Ferroviaria, encargada de estudiar la posible modificación de las leyes que regían la actividad. Estaba integrada por los diputados Rogelio Araya, Manuel Mora y Araujo y Pedro Bercetche. Cuando otro diputado hizo moción de que la Cámara se pronunciara sobre la cuestión del aumento pretendido por las compañías y pidiera informes al Poder Ejecutivo, el proyecto de minuta fue remitido a esa Comisión que elaboró un largo dictamen en el que aconsejaba dirigir una nota al gobierno invitándolo a rechazar el incremento y a controlar más estrictamente a las empresas. La Cámara, en definitiva, no aceptó la proposición de la Comisión y sólo aprobó un pedido de informes.¹⁸

Las compañías resolvieron el aumento en una reunión de representantes legales el 13 de julio y acordaron presentar notas a la Dirección General de texto uniforme el 1 de agosto anunciando que los aumentos regirían desde el 1 de octubre.¹⁹ El Director General Pablo Nogués hizo gestiones para que las empresas desistieran del pedido o, al menos, aceptaran postergarlo, lo que fue públicamente apoyado por el ministro de Obras Públicas. En el trámite de los expedientes correspondió nuevamente al inspector del Área Administrativa y Contable, Celestino E. Corti, sentar los principios a los que debía sujetarse la administración, que luego condensó en un trabajo redactado en octubre de 1915 y que presentó como ponencia al Congreso Nacional de Ingeniería de julio de 1916.²⁰ Sostenía que, en teoría, el precio de transporte de una mercadería tenía como límite la diferencia de valor entre el lugar de origen y el lugar de destino. Sin embargo, como el transporte ferroviario se prestaba en la forma de monopolio se hacía necesario en la fijación de su precio el control estatal. El poder administrador, ejerciendo esa función y dentro del modelo adoptado en el país para la explotación ferroviaria, debía considerar en la fijación del precio la remuneración del capital invertido. La Ley Mitre fijaba para ella un límite que había sido considerado equitativo por todas las partes involucradas y que conformaba a los inversores. Desde la sanción de la ley el mecanismo había venido funcionando bien, las compañías no sobrepasaron nunca el límite, el capital fue adecuadamente remunerado y en base a ello se atrajo nuevas inversiones para ampliar y mejorar la red. Además de la remuneración al capital el organismo de control debía tener en cuenta los gastos de explotación. En los ferrocarriles argentinos entre el 50% y el 75% de los gastos

¹⁷ Un resumen de los argumentos que se daban para discutir la procedencia del aumento puede verse en Selva (1915). Selva era un ex funcionario de la Dirección General de Ferrocarriles. Si bien opinaba en contra de la oportunidad del aumento creía que el gobierno debía seguir con la política de respetar y atraer al capital extranjero y “que el progreso argentino se debe al ferrocarril” (p. 10), ideas generalmente compartidas.

¹⁸ Lo realizado por la Comisión puede verse en Cámara de Diputados de la Nación (1930), pp. 518-539.

¹⁹ Diario *La Prensa* del 24/7/1915, p. 10.

²⁰ Corti (1926), pp. 47-90. El trabajo se titula “Sobre lo justo y razonable de los precios de transporte”. En el mismo libro, pp. 2-46, se encuentra otro artículo, de carácter más abstracto denominado “Tarifas ferroviarias”.

debía considerarse fijo, dependiendo ello de la intensidad del tráfico, que en el país era baja, y el resto variable (a más tráfico más gasto). Dentro de los gastos de explotación debían distinguirse los que provenían del consumo de combustible, la mano de obra y el desgaste del material. Respecto de esto último Corti hacía notar sus reparos sobre la falta de asientos contables por amortización y la imperfecta regulación de los fondos de renovación. Al momento de fijar las tarifas las empresas podían recurrir a dos modelos: las tarifas con cuota terminal (una parte proporcional al recorrido y una parte independiente de él) o las tarifas parabólicas (con compensación por una mayor distancia sobre un cálculo progresivo). Siguiendo a su maestro A. Schneidewind, consideraba que las tarifas parabólicas se comportaban mejor en todos los casos. Por último, recordaba Corti, de acuerdo a lo establecido en la legislación, el Estado debía tratar que las tarifas percibidas fueran “justas y razonables”, expresión contenida en el artículo 44 de la Ley 2.873,²¹ además de impedir que se traspasase el límite de rentabilidad fijado en el artículo 9 de la Ley 5.315. Las palabras “justas y razonables”, en definitiva, se basaban en las consideraciones generales anteriores e implicaban, en concreto, la observancia de los siguientes puntos: 1) las tarifas debían ser suficientes para pagar los gastos de explotación y dejar un remanente para remunerar el capital invertido; 2) el valor de las mercaderías debía tener una justa relación con el costo del transporte; 3) el límite mínimo de las tarifas era ese costo y el máximo la tasa de utilidad fijada en la Ley Mitre; 4) a mayor recorrido correspondía pagar mayor flete; 5) debía haber igualdad de trato entre los cargadores; 6) las tarifas sólo podían modificarse después de ponderar todos los elementos que concurrían a su formación; 7) las tarifas debían ser aprobadas por el gobierno, y 8) las tarifas debían ser públicas y de posible consulta por todos.

Finalmente, en los expedientes iniciados por las notas de las empresas, Nogués se expidió el 14 de septiembre aceptando la solicitud que se basaba en “el aumento constante de los gastos de explotación, la exigencia de contribuciones e impuestos cuyo límite no puede precisarse, así como la creación de nuevos gravámenes”. El aumento del 10%, con algunas mercaderías exceptuadas, entró en vigencia entre octubre y noviembre. El Poder Ejecutivo aceptó lo hecho por la Dirección sin dictar ningún decreto.²²

²¹ La ley 2873, Ley General de Ferrocarriles, sancionada a fines de 1891, tuvo su origen en un proyecto del Poder Ejecutivo de julio de 1889. Fue redactado en un momento en el cual el gobierno del presidente Miguel Juárez Celman trataba de recrear la función de control del servicio ferroviario en manos del Estado. Al fundar el proyecto en el Senado el miembro informante de la Comisión de Interior dijo que el ferrocarril “es un verdadero servicio público, y por tanto no debe ser indiferente al Estado la manera como se ejercita” y que “es necesaria también la intervención, porque no pudiéndose en cualquier momento establecer la competencia al ferrocarril (...) cada ferrocarril en el trayecto que sirve es un verdadero monopolio”. Sobre la ley 2873, su sanción y su articulado ver López (2000), pp. 442 a 455.

²² Una descripción de lo actuado en el expediente 11664-S-1926 (expediente correspondiente al Ferrocarril Sud) puede verse en República Argentina, Ministerio de Obras Públicas (1928), p. 149. La opinión del Ministro de Obras Públicas Manuel Moyano era más tímida que la de Corti y Nogués. Para aquél el Estado podía intervenir

El aumento obtenido, que rigió durante la mayor parte del ejercicio 1915-1916, permitió a las empresas mejorar su rendimiento. Salvo el Central Argentino, afectado por problemas en su zona, las otras grandes compañías tuvieron un mejor desempeño que las devolvió a los parámetros del ejercicio de 1912-1913. Sin embargo, la recuperación fue pasajera. Los factores que habían llevado a un aumento de costos persistieron y el ejercicio iniciado el 1 de julio de 1916 volvió a mostrar una declinación en los resultados. Estos hechos, unidos a los cuestionamientos que generaba la ley de jubilaciones de 1915 repercutieron en los directorios de Londres que sintieron que la Argentina estaba abandonando su política de atracción de capitales extranjeros.²³

Cuadro 2: Variación en el rendimiento, dividendos, coeficiente de explotación y cotizaciones en las principales compañías ferroviarias de 1915 a 1917.

		S	CA	O	BAP	CC	SF
1915-1916	R %	5,04	4,60	4,94	4,05	-	3,39
	DIV %	4 ½	4	5	1	0	0
	CE %	56,14	63,64	56,89	59,67	77,38	66,56
	Cot	82 ½	76 ¼	83 5/8	45 ¼	-	-
1916-1917	R %	4,50	3,57	3,37	3,32	2,87	4,61
	DIV %	4	1	3	0	0	0
	CE %	60,81	65,42	64,79	64,51	71,62	62,60
	Cot	77 ½	64	76 5/8	41 ½	-	-

Fuentes: Idem Cuadro 1.

Referencias: S=Sud; CA=Central Argentino; O=Oeste, BAP=Buenos Aires Pacífico; CC=Central Córdoba; SF=Provincia de Santa Fe; R=Rendimiento; Div=Dividendo pagado a acciones ordinarias; CE=coeficiente de explotación; Cot=cotización de acciones ordinarias al cierre del ejercicio.

Segunda parte: Los aumentos de 1917 y 1919

El aumento de 1917

Al avanzar el año 1917, con la guerra europea todavía sin un final a la vista, las empresas comprendieron que los resultados del ejercicio a cerrar el 30 de junio no iban a ser buenos. El gobierno, previendo una nueva solicitud de aumento de tarifas, el 23 de junio dictó un decreto por el cual modificó el Reglamento General de Ferrocarriles ampliando a cuatro meses el plazo de preaviso para que pudieran regir nuevas tarifas. Poco, después, a mediados de julio, las compañías, con los ejercicios ya cerrados y sus cifras más o menos definidas, manifestaron que se verían obligadas a elevar el precio de los fletes en un 22% a partir del 15 de diciembre. En las asambleas de accionistas celebradas unos meses más adelante, entre octubre y noviembre, cada uno de los directorios resumió las razones del aumento. Todos

en la tarifas sólo en el caso de que las que utilidades excedieran el máximo. Ver diario *La Prensa* del 26 de julio de 1915, p. 9.

²³ Ferrocarril Central Argentino (30 de junio de 1916). Esa fue la opinión del vicepresidente de esta empresa.

coincidían en afirmar que había sido un mal año y que la continua alza del precio del carbón, y la dificultad para obtenerlo, era uno de los principales problemas. Pero, además, la guerra había perturbado enormemente la navegación, perjudicando al comercio, y los fletes marítimos habían llegado a valores exorbitantes. Algunas compañías, como el Sud y el Pacífico, habían perdido la mayor parte de los barcos que poseían, y en los cuales traían de Gran Bretaña el carbón necesario para sus locomotoras, por hundimiento o por requisas. A otras, como el Oeste y el Central Córdoba, las habían afectado malas cosechas. El Nordeste Argentino se había visto obligado en julio de 1915 a celebrar un acuerdo con los tenedores de obligaciones para el pago de servicios atrasados. Al año siguiente lo mismo tuvo que hacer el Central Córdoba.²⁴

La Dirección General de Ferrocarriles procedió de la misma manera que en 1915. En forma inmediata ordenó a los ferrocarriles que justificaran las razones del aumento. Si bien reconocía el derecho de las compañías de proponer aumentos de tarifas si su rendimiento era menor al 6,8%, les hacía saber que la Dirección debía velar que las modificaciones cumplieran con el artículo 44 de la Ley General, que no fueran prohibitivas en algún caso y que fueran oportunas, entendiéndose por ello que no afectarían excesivamente a los productores también golpeados por la depresión. Las empresas, en consecuencia, presentaron notas con sus argumentos a favor del incremento. Recordaban que el artículo 9 de la Ley 5.315 era parte de un contrato entre ellas y el Estado, que en base a él habían invertido enormes capitales y que sus utilidades habían disminuido fuertemente. Hacían notar, también, que los precios de las mercaderías transportadas habían subido y que estaban en condiciones de soportar los aumentos.²⁵ Con las presentaciones efectuadas se formaron expedientes en los que nuevamente un dictamen de Celestino E. Corti estableció el criterio oficial. En primer término, creyó oportuno hacer una referencia al marco legal dentro del cual debía actuar el gobierno. Las normas daban al Poder Ejecutivo el derecho a intervenir en la fijación de las tarifas, sobre todo en virtud de lo dispuesto en el artículo 44 de la Ley 2.873. Esta tesis, decía Corti, venía siendo defendida por la administración desde hacía años y citaba como precedente más antiguo la Memoria del Ministerio de Obras Públicas de 1901. La facultad del gobierno debía ser ejercida buscando el equilibrio de los intereses contrapuestos. En sus palabras: “las empresas no pueden pretender cualquier precio y el público por su parte no debe esperar mejoras o rebajas imposibles”. Reconocía la relación entre el artículo 44 de la Ley General y el artículo 9 de la Ley

²⁴ Ferrocarriles Buenos Aires al Pacífico, Central Argentino, Central Córdoba, Entre Ríos, Nordeste Argentino, Oeste y Sud, 20 de junio de 1916 y 30 de junio de 1917.

²⁵ Lo relativo a la reacción de la Dirección frente al anuncio de aumento puede verse en diario *La Prensa* del 17 de julio de 1917, p. 8. En el diario *La Prensa* del 4 de agosto de 1917, p. 5 puede verse la presentación del Central Argentino. Las otras compañías hicieron presentaciones similares.

5.315 pero afirmaba que motivos de interés general podían llevar a fijar el rendimiento del capital en un porcentaje inferior al máximo acordado por la ley.²⁶

En segundo término, el dictamen discutía si en esas circunstancias correspondía el aumento anunciado. Al respecto afirmaba que procedía en la medida de que fuera necesario para hacer frente a los aumentos de costos y para remunerar razonablemente al capital, pero no para que las compañías pudieran alcanzar el 6,8%. Admitía que las pretensiones de éstas eran moderadas y que habían anticipado que no aspiraban a ese tope. Corti discrepaba con algunas de las cifras presentadas por las empresas para fundar su pedido, en particular porque no aceptaba los gastos de administración en el exterior y porque no se incorporaban a las entradas los beneficios de cambio que habían experimentado en el ejercicio 1915-1916. Incluía, nuevamente, en el análisis de los egresos la cuestión de los fondos de renovación e insistía en que debía modificarse la reglamentación de Ley 5.315.²⁷

Por último, Corti trataba de llegar a una conclusión respecto de cuál sería el aumento razonable. Pensaba que correspondía fijar como objetivo del incremento que las compañías pudieran volver a la situación del ejercicio 1913-1914. También entendía que había que considerar que para el ejercicio 1917-1918 era razonable prever una mayor cosecha a transportar. Con esos parámetros el aumento de las tarifas podía llegar del 18 al 20%. En cambio, si la pretensión fuera alcanzar un rendimiento del 6,8% la suba tendría que ser del 28 al 34%, según los casos. Además, no todas las mercaderías estaban en condiciones de soportar aumentos a tasas iguales. El mayor aumento podía ser aplicado a cereales, cueros, lanas y pasajes de primera clase. La leña, yerba, azúcar, vino y artículos de almacén debían quedar excluidos. La hacienda podía soportar un aumento menor.²⁸

El trámite del aumento resultó perturbado por los conflictos laborales que estallaron en los ferrocarriles en forma casi simultánea. A partir de julio de 1917 se sucedieron una serie de reclamos, primero en algunas compañías, luego en todas, que fueron seguidos de medidas de fuerza, como en el apartado siguiente detallaremos. A partir del mes de septiembre los conflictos laborales se convirtieron para el gobierno en más importantes que los aumentos de tarifas.

En definitiva, el trámite de los expedientes dentro de la Dirección concluyó con la aceptación de aumentos del 22%, con la excepción de determinadas mercaderías. A partir del 20 de noviembre, cumplido el plazo extendido de preaviso, las nuevas tarifas entraron en vigencia. El trámite seguido fue similar al de 1915 y el gobierno aceptó lo llevado a cabo por la administración. Tanto en lo que se refiere

²⁶ Corti (1926), pp. 94-109. El artículo donde Corti expresa esto se denomina “Aumento del 22 por ciento de las tarifas ferroviarias”. En este trabajo el autor insinúa que Pablo Nogués tenía un criterio más favorable a las empresas y refiriéndose a lo dicho por aquél en una publicación anterior comentaba: “En nuestro modesto entender la intervención del gobierno en las tarifas tiene aun más amplitud”, p. 104.

²⁷ Corti (1926), pp. 110-116. En la cuestión de los fondos de renovación Corti afirmaba que las compañías más prudentes eran los ferrocarriles Oeste y Sud y la más ajustada al decreto reglamentario el Central Argentino, p. 113.

²⁸ Corti (1926), pp. 117-141.

al procedimiento como al fondo de la cuestión el gobierno radical parecía continuar la práctica establecida por los gobiernos anteriores, aunque todo ello estaba condicionado a la posibilidad de solucionar la cuestión obrera.

Conflictos laborales y pedido de nuevos aumentos

Los reclamos laborales cambiaron el ámbito discusión de los problemas ferroviarios. Hasta entonces éste había sido la Dirección General. A partir de ahora serían el Ministerio de Obras Públicas y hasta la misma Presidencia de la Nación. En agosto la protesta, además de perturbar en forma creciente los servicios, se hizo en parte violenta, con destrucción de material rodante. Los sindicatos de La Fraternidad y Federación Obrera Ferrocarrilera coordinaron su actividad y rechazaron sucesivamente la mediación del director General de Ferrocarriles y del ministro de Obras Públicas. Las compañías, en cambio, aceptaron desde el primer momento la intervención del gobierno y el papel de árbitro que éste estaba dispuesto a asumir.²⁹ La generalización del conflicto llevó a las cámaras empresarias que representaban a los cargadores a pedir que se reprimiera las protestas de los trabajadores. El gobierno respondió de manera dubitativa y oscilante. La Cámara de Diputados pretendió terciar en el tema. Su Comisión de Legislación Ferroviaria, integrada ahora por el conservador José Arce, el radical Alfredo Demarchi y el socialista Antonio Zaccagnini, elaboró un proyecto de reglamentación del trabajo ferroviario, con reducción de jornada, escalafón y comisión permanente de arbitraje, que la Cámara aprobó rápidamente el 24 de septiembre. Dos días después la misma Comisión dio dictamen favorable al proyecto de nueva ley de jubilación que la Cámara también aprobó. Sin embargo, las iniciativas quedaron detenidas en el Senado. Para entonces la Comisión conjunta de huelga de ambos sindicatos había decretado una huelga general que comenzó el 23 de septiembre. La parálisis del sistema fue completa y la adhesión de los 120 mil ferroviarios casi total. El presidente Yrigoyen creyó entonces necesario actuar y lo hizo en base a la estrategia de distanciar a un gremio del otro. En esas circunstancias la represión a los huelguistas en los talleres del Central Norte en Taíí Viejo produjo la muerte de dos personas.³⁰ La intervención de Yrigoyen permitió acercar a las empresas y a La Fraternidad que aceptaron una reglamentación del trabajo ferroviario contenida en un decreto dictado el 11 de octubre. El 14 el sindicato de los maquinistas levantó el paro. La Federación Obrera Ferrocarrilera intentó proseguir con la huelga pero el 18 tuvo que aceptar su fin. Ese día se reanudó el servicio en todas las líneas y el gobierno rechazó el pedido gremial de que se pagaran los salarios durante los días de paro. En los meses siguientes algunos intentos de ini-

²⁹ Goodwin (1974), pp. 70-95.

³⁰ Goodwin (1974), pp. 96-112. Cabe señalar que el conflicto fue general contra todas las compañías, incluso los Ferrocarriles del Estado. Fue en los talleres del Central Norte en Taíí Viejo donde se inició el conflicto en julio y donde ocurrieron los peores hechos de violencia.

ciar nuevas protestas por parte de la Federación no prosperaron y su secretario general fue detenido por el delito de sedición.³¹

El 27 de marzo de 1918 todas las compañías ferroviarias, mediante notas individuales de un mismo tenor, anunciaron que se veían obligadas a introducir un nuevo aumento de tarifas del 10%, con exclusión de los pasajeros suburbanos, en razón de los mayores costos producidos por la reglamentación del trabajo. El aumento regiría a partir del 1 de mayo. Ante ello la Dirección General les hizo saber que debían respetar el plazo de aviso previo de cuatro meses, las invitaba a aplazar el aumento y les ordenaba demostrar que el aumento de tarifas otorgado a fines del año anterior no cubría los costos de la nueva reglamentación del trabajo (Circular Número 208 del 1 de abril de 1918). Las compañías acataron lo dispuesto por la Dirección. Por una nota conjunta presentada el 10 de abril anunciaron que el nuevo aumento regiría a partir del 15 de septiembre. Además aclararon que cuando se solucionaron los conflictos laborales el incremento del 22% ya había sido concedido para compensar subas en los materiales y combustibles. Tanto fue así que el ministro Torello aceptó que comenzara a regir antes de lo que se había previsto para compensar en algo los nuevos costos laborales y se discutiera un nuevo aumento. La nota conjunta concluía con la afirmación de que el 1 de febrero ya habían anunciado que para compensar esos nuevos costos necesitaban un aumento del 10% por lo que el plazo del decreto del 23 de junio de 1917 se había respetado, no obstante lo cual concedían la prórroga hasta septiembre. A partir de allí, en forma individual, cada empresa agregó información para responder a la exigencia de la Dirección, en especial mostrando que los productos transportados habían aumentado de precio de forma tal que el incremento solicitado en los fletes apenas significaba un porcentaje ínfimo de su valor. El 12 de agosto el director general Pablo Nogués puso fin a la intervención del organismo con un largo dictamen en el que concluía que procedía aceptar un aumento sólo en los ferrocarriles Sud y Oeste del 8%, que habían sido los más afectados por la suba del combustible. Todos los demás debían ser rechazados. Siguió a ello un dictamen del procurador del Tesoro, Vicente F. López, que fue contrario a todo incremento. El 6 de septiembre el Poder Ejecutivo concluyó la cuestión mediante el dictado de un decreto. En su fundamentación comenzó afirmando que todavía estaba pendiente de aprobación el aumento del 22%, con lo que volvía sobre algo que las empresas creían concluido e innovaba sobre cuál era el procedimiento para modificar las tarifas. Luego de diversas consideraciones formales, acerca de las facultades del gobierno en materia de tarifas, que implicaban una continuación de los criterios ya sostenidos por la Dirección y gobiernos anteriores, y de fondo, acerca de que la situación de las empresas había mejorado y de que ellas no podían tener una situación de privilegio dentro del estado general de crisis por el que atravesaba la vida económica, se resolvía autorizar a mantener con carácter provisorio el aumento del 22% y no hacer lugar al aumento del 10%. El 13 de septiembre, mediante una nota

³¹ Goodwin (1974), pp. 113-139.

conjunta, las compañías aceptaron lo dispuesto aunque anunciaron que en el futuro insistirían con su pedido ante el mismo Poder Ejecutivo o por otras vías, judicial o arbitral.³²

Medidas favorables a las empresas y aumento de 1919

Evidentemente el tema había quedado pendiente. Un cambio de circunstancias permitió que se resolviera en 1919, junto con otros temas que preocupaban a las empresas. Ese cambio provino de la persistencia de la intranquilidad laboral en algunos sectores, aunque no en el ferroviario, que culminaron con los sucesos de la “Semana Trágica” de enero de 1919. El gobierno, enemigo de toda acción sindical de sesgo ideológico, como el anarquismo, optó por la represión, como ya lo había hecho con la Federación Obrera Ferrocarrilera. Fue más sensible a las presiones de las cámaras empresarias, más atento a evitar perturbaciones en los servicios públicos y comenzó a preocuparse por una pérdida de prestigio, y de caudal electoral, entre los sectores de clase media.³³ El 30 de abril de 1919 el Congreso sancionó la Ley 10.650, de jubilaciones para los trabajadores ferroviarios, que reemplazaba a la Ley 9.653 del 30 de junio de 1915. Esta última se había originado en un proyecto del diputado Carlos Carlés de 1912, de redacción imprecisa, en cuanto a las contribuciones de las empresas, el monto de los beneficios y el financiamiento del posible déficit. El presidente De la Plaza, sin embargo, no la vetó aunque, en forma inmediata, nombró una comisión formada por el presidente de la Caja Nacional de Jubilaciones y Pensiones, el director General de Ferrocarriles y el director Nacional del Trabajo para que sugiriera modificaciones. Con el aporte de dos expertos designados por la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, Alejandro Bunge y Carlos Ramallo, esa comisión elaboró un nuevo proyecto que entregó al Poder Ejecutivo el 28 de septiembre de 1916. El mismo fue presentado a la Cámara de Diputados por Yrigoyen en septiembre de 1917, en plena crisis laboral, y fue rápidamente considerado, como ya se señaló. Sin embargo, su trámite se demoró. El senado, donde la oposición era mayoría, introdujo algunas modificaciones en 1918. La Cámara de Diputados las aceptó en abril de 1919. La nueva ley fue mejor recibida por las empresas que la anterior. La contribución del 8% sobre los sueldos que el nuevo régimen les imponía, que se sumaba a aportes de los empleados del 5%, se compensaba con un

³² Cámara de Diputados de la Nación (1926), pp. 13 y siguientes; República Argentina, Ministerio de Obras Públicas, Dirección General de Ferrocarriles, (1928), pp. 150 y 151. Goodwin (1974), pp. 151-157; El trámite del fallido aumento de 1918 puede verse en Museo Nacional Ferroviario, Expedientes Nros. 21746-D-1918 y 06884-C-1918. El largo dictamen de Nogués en el primero de los expedientes citados no se caracteriza por su claridad. En él repite la doctrina sentada por la Dirección desde, por lo menos, 1915. Corti ya no interviene en ellos.

³³ Como señaló el presidente del Ferrocarril Buenos Aires al Pacífico en la asamblea que discutió la memoria y balance del ejercicio cerrado el 30 de junio de 1918, “los excesos en las huelgas le hicieron perder a los obreros las simpatías del público y del gobierno”. El presidente del Central Argentino había visitado la Argentina en 1918 y consideró que Yrigoyen “apreciaba al capital extranjero”. Ferrocarril Central Argentino, 20 de junio de 1918.

aumento del 5% en las tarifas. Los beneficios jubilatorios eran precisos y menos generosos que los de la ley de 1915 y sobre todo se aclaraba que cualquier déficit sería soportado por el Estado.³⁴

A comienzos de 1919 Yrigoyen había recibido a los presidentes de los ferrocarriles Oeste y Sud, junto con otro director de este último. En las reuniones se trataron en forma completa y amable todos los problemas pendientes.³⁵ En ese clima el Poder Ejecutivo decidió aprobar los aumentos solicitados a comienzos de 1918 y entre mayo y diciembre fue dictando decretos para cada una de las compañías. Los aumentos otorgados no fueron uniformes, aunque para las compañías más grandes rondaron el 10%. No se incrementaron las tarifas para pasajeros, salvo los excesos de equipaje.³⁶ El dictado de los decretos podía ser interpretado como una ratificación de un nuevo procedimiento en la aprobación de tarifas, aunque también podía ser entendido como el paso necesario para dejar sin efecto la negativa del año anterior que había sido hecha mediante ese tipo de norma.

La cuestión del reconocimiento del capital había quedado sin resolver desde que la Dirección General de Ferrocarriles se expidiera en 1914. La discusión por las tarifas había renovado el interés de las empresas por este trámite. Con capitales reconocidos podían mostrar, sin que ello diera lugar a discusión, que su rendimiento estaba lejos del máximo dispuesto por la Ley Mitre. El 1 de julio de 1919 el Poder Ejecutivo dictó los decretos por los cuales fijaba los capitales al 31 de diciembre de 1912. En sus considerandos se repetían los argumentos de la Dirección General.³⁷ Pero más importante aun fue la sanción de la Ley 10.657 sancionada el 22 de agosto de 1919 por la que se aclaraba la exención impositiva contenida en el artículo 8 de la ley 5315 comprendiendo en ellas las contribuciones municipales. La ley se había originado en un proyecto presentado con el apoyo de los diputados radicales y conservadores y con oposición socialista después de que a comienzos de 1917 la Corte Suprema de Justicia ratificara su doctrina de que las empresas estaban sujetas al pago de contribuciones municipales. Yrigoyen presionó a sus legisladores para que aprobaran el proyecto pues sostenía que las compañías habían invertido grandes sumas en el entendimiento de que la Ley Mitre las eximía de aquéllas.³⁸

³⁴ Bunge (1918), pp. 395-411; Goodwin (1974), pp. 63 y 173. El presidente del Central Argentino había considerado la ley de 1915 como una agresión contra las empresas (Ferrocarril Central Argentino, 30 de junio de 1916). El presidente del Oeste la había calificado como “confiscatoria” (Ferrocarril Oeste, 30 de junio de 1917). El presidente del Buenos Aires al Pacífico destacó que la nueva ley estableciera que el Estado se hacía cargo del déficit (Ferrocarril Buenos Aires al Pacífico, 30 de junio de 1919). Todas las empresas señalaron en sus memorias como hecho importante la sanción de la nueva ley y ninguna hizo críticas a ella.

³⁵ Ferrocarril Oeste, 30 de junio de 1919; Ferrocarril Sud, 30 de junio de 1919.

³⁶ Detalle de los aumentos puede verse en Cámara de Diputados de la Nación (1926), planillas anexas. El Sud obtuvo el 10,4%, el Oeste el 10,7%, el Central Argentino el 9%, el Pacífico el 11%, el Compañía General el 10%, el Central Córdoba el 20% y el Santa Fe el 12%.

³⁷ Waddell (2008).

³⁸ Goodwin (1974), pp. 60-62 y 174.

Tercera parte. Idas y vueltas del gobierno en el tema de las tarifas

1920. Año excelente

Los incrementos dados en 1919 influyeron en los ingresos de las empresas en el ejercicio que cerró el 30 de junio de 1920. Pero, además, esos ingresos se beneficiaron también por un tráfico excepcional, al menos en las compañías más importantes. El mayor tráfico se debió a que la cosecha anterior había quedado en su mayor parte sin transportar por la parálisis sufrida en los puertos por las huelgas de obreros marítimos, agravada por una escasez de barcos producto de la guerra reciente. Cerrados los balances, los ferrocarriles Sud y Oeste volvieron a pagar el 7% de dividendo a sus acciones ordinarias y el Central Argentino el 6%.³⁹ En la asamblea de accionistas del primero de los ferrocarriles nombrados su presidente, A. E. Bowen, mostró la satisfacción que los resultados le producían y se atrevió a pronosticar que seguirían algunos años en los que podría mantenerse el alto dividendo pagado, salvo el caso de malas cosechas. Consideró que la buena situación se debía a la eficiencia de la compañía y a la fortaleza de la economía argentina pero advirtió que también había sido decisiva la buena predisposición del gobierno. “El Presidente y su Ministro de Obras Públicas, declaró, nos han dado la más valiosa ayuda arreglando controvertidos asuntos con nuestros trabajadores, especialmente nuestros maquinistas, para llegar a un completo entendimiento” y concluyó que “las autoridades argentinas nunca han sido más amigables al capital ferroviario británico que lo que son hoy”.⁴⁰

La crisis de posguerra y la necesidad de aumentar nuevamente las tarifas

Sin embargo, quizá de manera imprevista, la economía argentina en general y los ferrocarriles en particular fueron gravemente afectados por lo que se dio en llamar la “depresión de posguerra”. La demanda mundial de materias primas se redujo haciendo caer los precios y a ello se sumó una mala cosecha por sequía. La caída en el resultado de las exportaciones debilitó al peso argentino y las compañías perdieron las llamadas “ganancias de cambio”. Sus costos siguieron siendo altos aunque la reanudación de la importación de carbón galés, de mejor calidad y de menor precio que el norteamericano o sudafricano, redujo el problema. Lo cierto es que el rendimiento volvió a caer, las ganancias disminuyeron a niveles

³⁹ El Buenos Aires al Pacífico mejoró su desempeño pero sólo dio 2% a sus acciones ordinarias. El Central Córdoba también tuvo mejor desempeño. En cambio los ferrocarriles mesopotámicos tuvieron un resultado regular. Ferrocarriles Sud, Oeste, Central Argentino, Buenos Aires al Pacífico, Central Córdoba, Entre Ríos y Nordeste Argentino, 30 de junio de 1920.

⁴⁰ Ferrocarril Sud, 30 de junio de 1920. Las citas son de las pp. 8 y 17 de las actas de la asamblea general ordinaria de accionistas. Lo dicho respecto de Yrigoyen y su ministro Pablo Torello significaba un cambio de opinión por parte de Bowen. Ver al respecto *Foreign Office* (FO 371/4412), p. 73.

muy inferiores a los peores de años anteriores y los dividendos a las ordinarias en el ejercicio siguiente se redujeron al 4% en los ferrocarriles Sud, Oeste y Central Argentino, aun con la utilización de fondos de la reserva general para pagarlos, y a cero en las demás. El Ferrocarril Nordeste Argentino se vio obligado a pedir una nueva moratoria con los debenturistas. El gobierno, en su afán por bajar el precio del pan, prohibió o dificultó las exportaciones de trigo durante el segundo semestre de 1920, lo que agravó aun más la caída del tráfico. Sin embargo, en problemas laborales apoyó a las empresas.⁴¹

Las compañías, con la evidencia de que el ejercicio a cerrar en junio de 1921 iba a ser malo, a comienzos del mismo, entre septiembre y octubre de 1920, presentaron a la Dirección General notas con nuevas tarifas incrementadas. Siguió, en principio, el habitual procedimiento de justificar los aumentos y la Dirección concluyó dictaminando que los consideraba adecuados. Sin embargo, cuando ya se habían publicado los anuncios al público con los nuevos precios, las compañías fueron intimadas en marzo de 1921 por la Dirección para dejarlos sin efecto. En los meses siguientes los representantes legales de las compañías recibieron mensajes encontrados de parte de la Dirección y del ministro de Obras Públicas respecto de la aceptación o rechazo de los aumentos. El gobierno, en definitiva, fijó los términos de la controversia en una cuestión formal: si las tarifas podían ser aumentadas cumplido el procedimiento ante la Dirección, como lo sostenían las empresas, o si era necesaria la aprobación expresa por el Poder Ejecutivo mediante el dictado de un decreto, como sostenía éste. Los diarios oficialistas, empeñados en la campaña política para la elección de gobernador de Córdoba, a llevarse a cabo en noviembre de 1921, convirtieron la cuestión formal en política, como una medición de fuerzas entre la autoridad del gobierno, y en consecuencia del Estado argentino, y el poder de los ferrocarriles de capital extranjero.⁴²

A comienzos de agosto de 1921 la mayor parte de las empresas decidió aceptar la postura del gobierno presentando una nota el día 4 en la que reconocían que las tarifas sólo podían modificarse después de que se dictara el respectivo decreto. Sin embargo, ello no llevó a una solución ya que el Poder Ejecutivo dictó un decreto en el cual, si bien dejaba sin efecto las multas impuestas por la Dirección por haber cobrado tarifas aumentadas, declaraba nulo cualquier aumento reciente hecho sin su conformidad y ordenaba devolver lo percibido de más a los cargadores. Respecto del fondo de la cuestión ordenaba al Ministerio de Obras Públicas llevar adelante un estudio a fin de establecer si las nuevas tarifas proyectadas eran “razonables y justas, consultando la capacidad económica del país”.⁴³ Un nuevo mal entendido se produjo cuando la Dirección autorizó la aplicación de las nuevas tarifas mientras se llevaba a cabo el estudio ordenado pero fue inmediatamente desautorizada por el ministro Pablo Torello. Fue en este

⁴¹ Ferrocarriles Sud, Oeste, Central Argentino, Buenos Aires al Pacífico, Central Córdoba, Entre Ríos y Nordeste Argentino, 30 de junio de 1921 y 20 de junio de 1922. Sobre el problema de la prohibición para exportar trigo ver FO 371/4413, p. 1 y 371/5516, p. 1.

⁴² Un relato de las idas y vueltas puede verse en Goodwin (1974), pp. 188-216.

⁴³ La nota de las empresas y el texto del decreto pueden verse en República Argentina, Ministerio de Obras Públicas (1922), pp. 3 y 4.

momento en que las relaciones entre las compañías y el gobierno llegaron a su punto más bajo, lo que quedó reflejado en las asambleas de accionistas de octubre de 1921. En la del Buenos Aires al Pacífico el presidente del directorio, que se mostró indignado por las “contradicciones” entre la Dirección y el ministro, afirmaba que la Argentina había dejado de valorar la contribución hecha por el capital ferroviario. En la del Sud se dijo que no se respetaba la Ley Mitre y que el comportamiento de la Dirección General había sido ridículo. En cambio, en la asamblea del Central Argentino, empresa que se había mantenido separada de las restantes en las negociaciones, no había intentado aplicar nuevas tarifas antes del dictado del respectivo decreto y no había firmado la nota del 4 de agosto, la cuestión fue vista como un cambio de opinión de las autoridades y su directorio era optimista previendo una pronta solución.⁴⁴ Los malos resultados del ejercicio y los malentendidos en el trámite por los aumentos repercutieron en el Parlamento de Westminster. El 3 de noviembre el representante de la oposición liberal Arthur Michael Samuel planteó una serie de preguntas al gobierno exigiéndole que explicara qué es lo que estaba dispuesto a hacer para proteger a los “250.000 inversores que habían invertido £200.000.000” en ferrocarriles en la Argentina. El planteo opositor, que fue reiterado por el mismo diputado en otras ocasiones y tomado por otros miembros de la Cámara de los Comunes, obligó al *Foreign Office* a preparar respuestas y, en consecuencia, a prestar atención a los periódicos informes de su encargado de negocios en Buenos Aires al que, además, se le requirieron más datos. En sucesivos despachos durante el mes de noviembre el enviado James W. R. Macleay describió los hechos y dio su opinión. Según él, las compañías veían con malos ojos cualquier intervención del gobierno británico y preferían negociar ellas mismas, sin interferencia. Por otra parte no estaban dadas las condiciones para una intervención diplomática, según los parámetros del propio *Foreign Office*, porque las compañías no habían agotado la vía legal local en la defensa de sus intereses y esta existía y era adecuada. Respecto del tema en discusión opinaba que el gobierno argentino había actuado de mala fe, cambiando continuamente de opinión, pero que las compañías habían negociado mal lo que atribuía a defectos en su organización, defectos que la embajada venía denunciando desde cuatro años atrás. El peor error había sido intentar cobrar nuevos precios sin la aprobación expresa del gobierno e insistir en esa posición. Pensaba que recurrir a una acción judicial en los tribunales argentinos, como el gerente general del Ferrocarril Sud le había anunciado, sería un nuevo error pues esa vía, además de lenta, era de resultado incierto. Concluía que lo aconsejable era esperar a que la comisión mencionada en el decreto del 31 de agosto hiciera su labor, seguir negociando con las autoridades y que con ello se llegaría a un buen resultado.⁴⁵

⁴⁴ Ferrocarriles Buenos Aires al Pacífico, Sud y Central Argentino, 30 de junio de 1921. El Central Argentino tenía un director local, Atanasio Iturbe, más conocedor de los modos de proceder de Yrigoyen.

⁴⁵ FO 371/5526, pp. 4, 6, 37, 46, 72 y 139. El encargado de negocios Macleay se había hecho cargo de la legación en Buenos Aires en enero de 1920 y la dejó en septiembre de 1922 para trasladarse a Pekín. No tenía buena opinión del ministro de Relaciones Exteriores argentino Honorio Pueyrredón ni del presidente Hipólito Yrigoyen a quien describía como “*autocratic, self-centred and mystic*”.

La Comisión revisora de tarifas

Lo cierto es que la citada comisión estaba trabajando. El 8 de septiembre había sido conformada por el ministro Pablo Torello. Eran sus integrantes Agustín Garimaldi, Contador General de los Ferrocarriles del Estado, Federico E. Coma, Jefe de Tarifas de la misma empresa estatal, y Emilio Rebuelto, Jefe de la Oficina de Inspección General de Estadística de la Dirección General de Ferrocarriles. La comisión, que se denominó Comisión Técnica de Estudios y Revisión de Tarifas, era presidida por el Director General interino de Ferrocarriles, Ariodante Giovacchini.

La misión de la Comisión era, siguiendo al decreto del 21 de agosto, analizar si los aumentos ya autorizados por la Dirección, y que el gobierno no había aprobado, eran “justos y razonables” y si había aumentos pedidos por las compañías pero no autorizados por la Dirección que debían ser considerados. El 28 de septiembre el ministro aprobó el plan de trabajo diseñado por los funcionarios.⁴⁶ Poco después Torello ordenó a la comisión que diera prioridad al estudio respecto de los ferrocarriles Nordeste Argentino y Entre Ríos, que eran los que se encontraban en peor situación. Entre otros malos indicadores los coeficientes de explotación de dichas empresas habían sido, para el ejercicio cerrado en junio de 1921, del 94% y del 89%, respectivamente. Los había afectado seriamente la crisis de la ganadería, perjudicada por una caída abrupta de la demanda, sobre todo de carne envasada. Su gerente general había advertido que, si la tendencia continuaba, se vería obligado a despedir trabajadores.⁴⁷ Lo hecho en estos dos casos sirvió de antecedente a todos los demás. El 12 de diciembre la Comisión presentó sus conclusiones. Respecto del Entre Ríos su situación era mala, se trataba de una empresa que, a pesar de una mejora alrededor de 1910, nunca había dado buenos resultados y había pagado dividendos a las acciones ordinarias sólo en dos ejercicios. El aumento de los gastos laborales y la caída del tráfico la habían llevado al borde del déficit que realmente habría ocurrido si por algunos meses (enero a mayo) no hubiera cobrado fletes con los aumentos que luego fueron declarados nulos. Por todo ello se concluía que correspondía otorgar aumentos aunque no para alcanzar una rentabilidad suficiente para remunerar a todo el capital pero sí, por lo menos, para que pudiera hacer frente a sus obligaciones y mantener el servicio. Para calcular los aumentos, además, deberían tenerse en cuenta si existían productos que no podían soportarlos. Como conclusión se opinaba que no correspondía aumentar los fletes de la hacienda pero sí acceder a un incremento del 17% en cargas generales (la empresa había pedido esa cifra) y del 17% en cereales (la empresa había pedido 23%).⁴⁸

⁴⁶ República Argentina, Ministerio de Obras Públicas (1922), pp. 4-10.

⁴⁷ Ferrocarriles Nordeste Argentino y Entre Ríos, 30 de junio de 1921.

⁴⁸ El informe sobre los Ferrocarriles de Entre Ríos puede verse en República Argentina, Ministerio de Obras Públicas (1922), pp. 11-39.

Respecto del Nordeste Argentino el informe era aún más sombrío. No había sido una inversión rentable desde el comienzo y sus accionistas ordinarios nunca habían percibido dividendos. La empresa se había visto obligada a firmar una moratoria con los tenedores de obligaciones. Su crédito bancario estaba prácticamente agotado y había hecho frente a algunos gastos con un anticipo recibido del Entre Ríos. La compañía había pedido aumentos por alrededor del 23%. La Comisión aconsejó otorgar un aumento suficiente para el pago de las obligaciones y excluyendo de él, nuevamente, a algunas cargas. En conclusión se aceptó un aumento del 25% en cargas, salvo hacienda, y se rechazó en pasajeros.⁴⁹

Recibidos los informes Pablo Torello convocó a una reunión entre los representantes de las compañías y de organizaciones comerciales de Entre Ríos y Corrientes elegidas por él. La misma se llevó a cabo el 26 de septiembre y en ella los supuestos voceros de los productores y cargadores no objetaron el informe y hablaron bien del servicio prestado.⁵⁰

Concluido el trámite con los ferrocarriles mesopotámicos y con la labor de la Comisión Técnica también ya cumplida respecto de los demás, el ministro Torello convocó a una reunión con “fuerzas representativas de la producción” para el 19 de enero de 1922. En este caso la convocatoria fue más amplia que en el caso de Entre Ríos y Corrientes y citó a representantes de numerosas empresas y entidades reconocidas aunque en ningún momento quedó claro el criterio usado en la selección. Entre las convocadas se encontraban la Sociedad Rural Argentina, la Liga de Defensa Comercial de la Capital, la Compañía Anglo Argentina de Electricidad, la Sociedad Anónima Salinera Forestal Agrícola Ganadera, la Bolsa de Comercio de Productos Forestales de la Capital Federal, la Liga Ganadera del Sud, la Bolsa de Comercio de Bahía Blanca, La Liga Agraria Argentina, la Liga de Comercio e Industria de Las Flores, el Centro Nacional de la Industria Lechera, la Unión Comercial de Productos Forestales, la Bolsa de Comercio de Córdoba, el Centro Comercial Vitivinícola, el Centro de Consignatarios, entre otras.

De las personas que actuaban por estas empresas o cámaras empresarias quienes más hablaron durante las reuniones que se hicieron fueron Francisco Seguí (Liga Agraria Argentina), Pedro Bercetche (Centro de Consignatarios) y Francisco Gicca (Productos Forestales). Más allá de las diferentes personalidades y grados de vanidad mostrados por algunos de ellos, por ejemplo Seguí, lo cierto es que en su actuación los representantes de las “fuerzas de la producción” actuaron cada uno tratando de obtener ventajas para su sector, pero con total despreocupación de la situación general. Ejemplo de ello fue el caso de los pasajeros. Como no había entidad representativa de ellos, Seguí manifestó que asumía su defensa, con asentimiento de Torello. Llegado el momento, sin embargo, negoció la rebaja o no aumento de fletes que le interesaban (productos agrícola-ganaderos) ofreciendo a cambio aumentos en los

⁴⁹ El informe del Nordeste Argentino se encuentra en República Argentina, Ministerio de Obras Públicas (1922), pp. 42-66.

⁵⁰ República Argentina, Ministerio de Obras Públicas (1922), pp. 40 y 41.

boletos de larga distancia o incluso pidiendo que se redujeran algunas de las concesiones hechas a los trabajadores ferroviarios para reducir costos y morigerar la suba de fletes.⁵¹

El informe preparado por la Comisión Técnica fue la base de las discusiones que siguieron.⁵² Se trató empresa por empresa en sucesivas reuniones con subcomisiones formadas dentro de la representación de los lobbistas. En ellas los miembros de la Comisión Técnica, en especial Emilio Rebuelto, emitieron opinión sobre problemas estructurales de algunas compañías. Así se dijo que había líneas mal trazadas que no podían ser rentables y cuya situación no se solucionaba con el incremento de fletes. En esa categoría se incluyó a los ferrocarriles Central Córdoba, Rosario a Puerto Belgrano y Compañía General de Buenos Aires. Las tres tenían líneas troncales largas, prácticamente sin ramales, y se habían instalado para competir con compañías más poderosas y más eficientes. Por otra parte, respecto de todas las empresas, se reconocía la reducción abrupta de los ingresos netos de explotación en el ejercicio cerrado en junio de 1921. Algunas de las empresas habían estado cerca del déficit operativo y habían dejado de pagar los servicios de los debentures emitidos, por ejemplo las tres mencionadas antes. La Comisión Técnica analizó los aumentos de tarifas que cada empresa había presentado, muchos de ellos reducidos en presentaciones posteriores o por manifestación de sus representantes en las reuniones, consideró cuáles eran los aumentos mínimos necesarios para poder hacer frente a las obligaciones y cuáles de los productos podían soportarlos y llegó en cada caso a aconsejar un incremento. En el único ferrocarril donde no se aconsejó aumentos fue en el Central Buenos Aires. Los representantes de las fuerzas de la producción se opusieron a algunas de las subas, propusieron subas menores para algunos productos y aceptaron otras mayores como compensación. De esa forma se fue llegando a un consenso.⁵³

Las reuniones con las distintas empresas concluyeron el 28 de enero de 1922. El 1 de febrero Torello designó una comisión redactora para preparar un informe con las conclusiones. La integraron Alberto Hueyo por la Sociedad Rural Argentina, Pedro Bercetche por el Centro de Consignatarios, Horacio Martínez por la Bolsa de Comercio de Córdoba, Francisco Seguí por la Liga Agraria Argentina, Juan P. Tierney por el Centro Vitivinícola y Francisco Gicca por la industria forestal. En una semana la labor estuvo cumplida. En el documento presentado se agradeció al ministro de Obras Públicas por haberlos convocado a discutir las pretensiones de las empresas ferroviarias, se recordó la crisis del sector por los

⁵¹ Sobre la integración de la representación de las fuerzas de la producción ver República Argentina, Ministerio de Obras Públicas (1922), p. 201; sobre actuación de algunos de los representantes citados ver pp. 245, 260, 263, 269, 293, 414, 477, 503 y 525; lo de la representación de los pasajeros se encuentra en la p. 359 y lo de perjudicar a los trabajadores, introducido por Seguí y rechazado por las empresas ferroviarias y Torello, en las pp. 503 y 525.

⁵² El informe de la Comisión Técnica puede verse en República Argentina, Ministerio de Obras Públicas (1922), pp. 71-199.

⁵³ Las discusiones por empresas se encuentran en República Argentina, Ministerio de Obras Públicas (1922), pp. 323 (Pacífico), 406 (Oeste), 414 y 489 (Sud), 427 y 482 (Central Córdoba), 441 y 486 (Compañía General), 447 y 488 (Santa Fe), 465 (Central Argentino), 470 y 494 (Rosario Puerto Belgrano) y 507 y 518 (Central Buenos Aires).

aumentos de costos (sueldos, materiales y combustibles), se reconoció que las tarifas, aun con los aumentos de 1917 y 1919 eran insuficientes y se sostuvo que debía considerarse la situación de cada empresa ferroviaria y de cada industria productiva para establecer aumentos justos y razonables. Por ello se concluyó que la ganadería (que sufría una “crisis de proporciones gravísimas”) y la industria forestal (que sufría una crisis por el fin de la guerra) no podían pagar mayores fletes, pero que sí lo podían hacer la agricultura, las cargas generales y los pasajeros. El 13 de febrero el informe redactado fue aprobado por la comisión en pleno con lo que finalizó su tarea.⁵⁴

El aumento de 1922

El gobierno procedió todavía con cierta lentitud y recién aprobó los aumentos en el mes de junio.⁵⁵ El día 24 fueron dictados tres decretos, los dos primeros para los ferrocarriles de Entre Ríos y Nordeste Argentino. En ellos se aprobaron los aumentos indicados por la Comisión Técnica. El tercer decreto se refería a todas las demás compañías y los incrementos de los fletes se consignan en el cuadro siguiente.

Cuadro 3: Aumentos de tarifas de 1922 por rubros y por empresas.

Ferrocarriles	Aumento en cargas	Aumento en pasajeros
Sud	10 (cereales) a 20 (encom.)	15 a 18
Oeste	10 (cereales) a 25 (encom.)	20
Central Argentino	10 (cereales) a 15 (carga gen.)	10
B. A. al Pacífico	10 (cereales) a 20 (carga gen.)	16
Santa Fe	10 (cereales) a 15 (encom.)	10
Comp. General	15 (cereales) a 25 (carga gen.)	25
Central Córdoba	17 (cereales) a 25 (carga gen.)	25
Rosario Puerto Belgrano	10 (cereales) a 30 (carga gen.)	20

Fuente: República Argentina, Ministerio de Obras Públicas (1922), p. 1029.

Los aumentos comenzaron a regir desde fines de julio a principios de agosto de 1922.

La discusión en comisión de los aumentos de tarifas que finalmente fueron otorgados a mediados de 1922 merece algunos comentarios. En primer lugar, coronó el proceso de pérdida de autonomía de la Dirección General de Ferrocarriles al quedar definitivamente establecido que la modificación de las tarifas requería del dictado de un decreto del Poder Ejecutivo. La necesidad de intervención del gobierno, sostenida desde antes y claramente expresada en los dictámenes de Corti de 1915, se convertía en la necesidad de la actuación expresa del Presidente y su ministro respectivo. Este cambio se había llevado a cabo en forma un tanto desordenada, sin declaraciones previas y como si las partes involucradas (el

⁵⁴ República Argentina, Ministerio de Obras Públicas (1922), pp. 543-579.

⁵⁵ Goodwin (1974), pp. 216-217, se basa en esta lentitud y en el hecho de que se esperó a que se celebrara la elección presidencial para aprobar los aumentos ya acordados por la comisión para fundar su conclusión de que las compañías ferroviarias fueron víctimas de un manejo político por el gobierno.

Poder Ejecutivo, la administración pública y las compañías ferroviarias) fueran avanzando sin saber qué hacer por un tiempo. Pero la citada pérdida de autonomía no significó la marginación de la Dirección General. El punto de partida de la discusión en las reuniones a las que convocó el ministro Torello fueron los dictámenes de la Dirección en los que se aconsejaban aumentos. El funcionario que la representó en la Comisión Técnica, Emilio Rebuelto, mostró conocimiento y solvencia para brindar toda la información requerida y refutar las insinuaciones de algunos lobbistas en el sentido de que los funcionarios aceptaban pasivamente los datos que le pasaban las empresas. En ello Rebuelto fue bien secundado por Federico Coma, de la Administración General de los Ferrocarriles del Estado. Sin embargo, cabe señalar que el Director General, Giovacchini, que presidió formalmente la Comisión Técnica y asistió a todas las reuniones con Rebuelto, Coma y Garimaldi, no tuvo participación. Las actas no registran ni una sola intervención suya. Un comportamiento tan mediocre, además de dar algún indicio sobre la capacidad del funcionario, parecía estar de acuerdo con el nuevo papel subordinado que se había dado a la Dirección.

En segundo lugar, cabe preguntarse cuál fue la intención del gobierno para convocar a la reunión de una comisión para la discusión de las tarifas. En palabras del ministro Torello se estaba “iniciando una modalidad” como si se quisiera dar participación a los interesados en la toma de decisiones.⁵⁶ Sin embargo, la oposición entendía que la convocatoria había sido sólo una pantalla para eludir el costo político de tener que resolver la suba de tarifas en un momento de crisis previo a las elecciones presidenciales. La arbitrariedad en la designación de los representantes sería prueba de ello.⁵⁷ Parece más plausible creer que lo que el gobierno quiso hacer fue ganar tiempo, como Goodwin ha sugerido. Si Yrigoyen y Torello se habían preocupado de rescatar funciones que estaban delegadas en la administración pública, como ésta de aceptar o no cambios en las tarifas, parece absurdo que a renglón seguido las entregaran a una comisión paritaria.

En tercer lugar, quedó claro en todo el dilatado trámite del aumento de tarifas de 1922 que el gobierno consideraba esencial al buen funcionamiento de los ferrocarriles para la suerte del país y que creía, también, que las empresas ferroviarias eran adecuadas para brindarlo en la medida que tuvieran ingresos justos. Esas opiniones eran compartidas por todos los sectores. El ministro Torello, en su discurso al reunir por primera vez la comisión, dijo que al país le convenía facilitar a las empresas los modos para desenvolverse y que los fletes actuales no eran suficientes para garantizar al capital invertido por ellas un rendimiento que les permitiera expandirse, cuestión que era necesaria para el progreso del

⁵⁶ República Argentina, Ministerio de Obras Públicas (1922), p. 201.

⁵⁷ La acusación fue lanzada por el diputado socialista Pena. Cámara de Diputados de la Nación (1930), p. 18.

país. El mismo Seguí, que solía ser agresivo contra los directivos de los ferrocarriles en sus largas exposiciones, reconocía que era admirador del capital británico invertido en ellos.⁵⁸

En cuarto y último lugar, debe mencionarse que los funcionarios públicos que participaron de las discusiones opusieron en distintas oportunidades la actividad ferroviaria, controlada por el Estado, que conocía sus pormenores, con la actividad de las empresas de los cargadores. Al respecto, Emilio Rebuelto se sorprendía de la “deficiencia de las estadísticas actuales sobre la producción y consumo, y el temor de los industriales en suministrar detalles que permitan descubrir los rendimientos reales que presentan sus respectivos negocios. Muchas veces estos rendimientos son superiores al 15% y el aumento de tarifas lo rebajaría al 13 o 14%, pasando esta diferencia a mejorar las ganancias del ferrocarril, en tales condiciones no se alcanza fácilmente la lógica que pueda haber en oponerse a éste, cuando los ferrocarriles se encuentran ante rendimientos ínfimos, para capitales varias veces superiores a los insu-
midos por las empresas particulares”.⁵⁹ Por su parte Federico Coma acusaba a la industria maderera de irracional y costosa, que arrasaba bosques y que podría haber duplicado su rendimiento con sólo quemar mejor el carbón y producir derivados como alcohol y brea.⁶⁰

Cuarta parte. El desempeño de las empresas

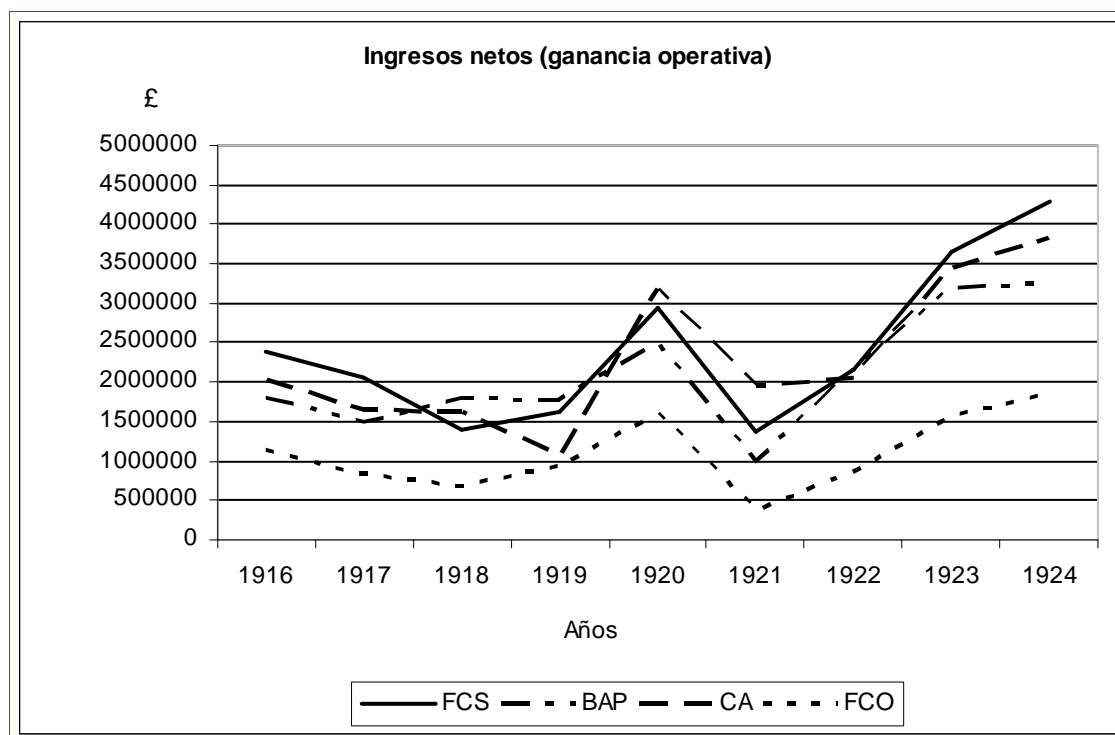
Oscilaciones en el rendimiento

El período de 1916 a 1922 muestra oscilaciones en el resultado de las empresas. Estas oscilaciones pueden verse en los gráficos que siguen referidos a las ganancias operativas (ingresos brutos menos gastos de explotación). El desempeño de las distintas empresas transita, con algunas salvedades, rumbos similares y, en general puede verse que los incrementos de tarifas influyeron en forma importante en la recuperación. La información contenida en los gráficos se extiende hasta 1924 para que reflejen la influencia del aumento de 1922.

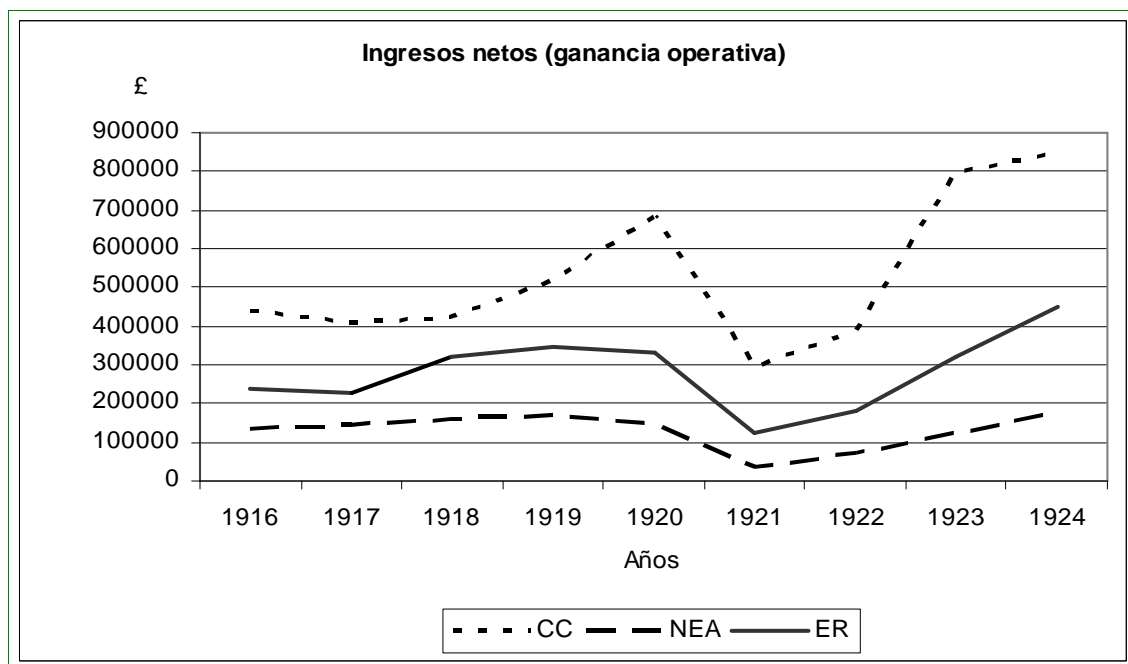
⁵⁸ República Argentina, Ministerio de Obras Públicas (1922), pp. 201-207 (discurso de Torello) y 263 (opiniones de Seguí).

⁵⁹ República Argentina, Ministerio de Obras Públicas (1922), p. 738.

⁶⁰ República Argentina, Ministerio de Obras Públicas (1922), p.457.

Gráfico 1: Ingresos netos de los cuatro grandes ferrocarriles de trocha ancha. 1916-1924.

Fuente: Elaboración propia en base a datos provenientes de los balances de los Ferrocarriles Sud, Oeste, Central Argentino y Buenos Aires al Pacífico, 1916-1924.

Gráfico 2: Ingresos netos de otros ferrocarriles de capital británico. 1916-1924.

Fuentes: Elaboración propia en base a datos provenientes de los balances los ferrocarriles Central Córdoba, Entre Ríos y Nordeste Argentino, 1916-1924.

Sobre todo en las empresas más grandes, las curvas son descendentes hasta junio de 1918, luego hay un brusco ascenso hasta junio de 1920 y un abrupto descenso hasta junio de 1921. De ahí en más las curvas empiezan a subir. Cabe hacer notar que los aumentos de tarifas, dado que hubo demora en su otorgamiento, en 1919 y sobre todo en 1922, sirvieron para hacer más empinadas las curvas ascendentes. Cuando los nuevos precios del transporte comenzaron a ser percibidos la actividad económica y el tráfico ya habían iniciado su recuperación.

La vuelta a la “normalidad”

La inestabilidad causada por la Guerra fue vista por las empresas ferroviarias como una alteración a corto plazo y si bien llevó a un cese de grandes inversiones, por la imposibilidad de levantar capital, no impidió que llevaran adelante ciertas acciones para consolidar su posición. A continuación se recuerdan algunas de ellas.

En estos años concluyó la reorganización empresaria de los ferrocarriles mesopotámicos, con el Nordeste Argentino ya bajo control del Entre Ríos. Como resultado de la política de no planificar más la fiebre de especulación de fines de los años de 1880 se habían repartido el territorio de las provincias de Entre Ríos, Corrientes y lo que hoy es Misiones tres empresas: el Ferrocarril Argentino del Este, la Compañía de los Ferrocarriles de Entre Ríos y el Ferrocarril Nordeste Argentino. Entre ellos se entabló una competencia por el control de algunas zonas que agravó aun más las finanzas de estas empresas débiles por una suma de factores: sobrecapitalización, demora en la ejecución de las obras, territorios de muy lento desarrollo, competencia fluvial.

A principios del siglo XX el Nordeste logró adquirir el Argentino del Este, arrebatándolo de las manos de la otra compañía, para, finalmente, caer él mismo bajo control del Entre Ríos, después de la breve aventura financiera de Percival Farquhar. La base de la toma de control fueron las acciones ordinarias del Nordeste que el Entre Ríos había ido adquiriendo por esos años (827 mil libras de valor nominal a un costo de 473.365 libras), en plena competencia y con el ánimo de influir en la toma de decisiones. Por otra parte el Entre Ríos había otorgado créditos al Nordeste, cuando este había agotado su crédito bancario, para que pudiera seguir funcionando.

En 1920 se designaron directorios idénticos siendo su presidente el presidente del Entre Ríos y los funcionarios superiores fueron comunes del gerente general para abajo, quedando sólo contadores distintos en cada compañía. Se coordinaron las operaciones y el trabajo de los talleres, quedando el de Paraná para locomotoras y el de Monte Caseros para vagones. No se llegó a la fusión completa por el temor de que el gobierno argentino no la aceptara y objetara la emisión de nuevos títulos para reemplazar los antiguos. A partir de junio de 1920 estos ferrocarriles quedaron sometidos al régimen de la Ley

Mitre. Fueron los últimos en incorporarse a él. A partir de la mayor estabilidad lograda con la conclusión de la crisis de posguerra los Ferrocarriles de Entre Ríos comenzaron a obtener buenos resultados al operar, en combinación con el Central Buenos Aires, una red entre Paraguay y Buenos Aires. También se beneficiaron con el desarrollo agrícola de la provincia de Entre Ríos.⁶¹

La preocupación por el aumento del precio del carbón, y la dificultad para obtenerlo, llevó a los ferrocarriles a buscar otros combustibles. El recurso inmediato fue la leña pero su bajo rendimiento calórico la convirtió en un recurso de emergencia para las empresas más grandes. Por eso su interés derivó hacia el petróleo. A partir de 1919 los ferrocarriles Sud, Oeste y Pacífico se asociaron para explotar yacimientos en Comodoro Rivadavia. Contrataron a un experto que estudió una oferta de cesión de yacimientos que le fue hecha por la Compañía Argentina de Comodoro Rivadavia, resolvieron arrendar los pozos por diez años con opción a treinta años más e iniciaron su explotación en forma progresiva a partir de 1920. Para ello crearon la Compañía Ferrocarrilera de Petróleo y en ella cada empresa invirtió alrededor de 200 mil libras.⁶²

El Ferrocarril Buenos Aires al Pacífico había extendido su zona de influencia hasta Bahía Blanca en la última década del siglo XIX mediante el control de la Compañía del Ferrocarril de Bahía Blanca al Noroeste. Pero ello, en años críticos, como los habidos desde 1913, lo perjudicó pues había asegurado a los tenedores de títulos de la empresa controlada un ingreso mínimo. No es extraño entonces que decidiera desprenderse de esa operación. El primer paso fue dado en 1921 cuando cedió al Ferrocarril Sud el ramal de Bordeu a Stroder que era parte del ramal hacia Carmen de Patagones de la empresa controlada. Dos años después convino con la compañía más grande la entrega de toda la red del Bahía Blanca y Noroeste.⁶³

El Ferrocarril Sud completó en 1920 los trabajos de irrigación que había iniciado en 1910 en el valle del Río Negro por cuenta del gobierno nacional. La obra demandó diez años y la inversión de 1 millón de libras que el gobierno pagó un 20% en efectivo y el saldo en títulos públicos con un interés del 5%. Se incorporaron 90.000 hectáreas bajo riego que permitieron desarrollar la frutihorticultura en toda la zona.⁶⁴

A partir de 1920, impulsadas por los buenos resultados de ese año, las compañías más grandes reanudaron obras suspendidas por las consecuencias de la guerra. El Buenos Aires al Pacífico decidió renovar con balasto de piedra su vía principal hasta Mendoza. El Sud desarrolló una red de ferrocarriles

⁶¹ Ferrocarriles de Entre Ríos, 30 de junio de 1917, 30 de junio de 1920, 30 de junio de 1921, 30 de junio de 1923 y 30 de junio de 1924.

⁶² Ferrocarril Sud, Ferrocarril Oeste y Ferrocarril Buenos Aires al Pacífico, 30 de junio de 1920, 30 de junio de 1921 y 30 de junio de 1922. Goodwin incluye la aprobación de la cesión de los yacimientos a las compañías ferroviarias como otra medida del gobierno favorable a las empresas. Ver Goodwin (1974), p. 179.

⁶³ Ferrocarril Sud y Ferrocarril Buenos Aires al Pacífico, 30 de junio de 1921, 30 de junio de 1922 y 30 de junio de 1923.

⁶⁴ Ferrocarril Sud, 30 de junio de 1921.

decauville de más de 200 kilómetros alrededor de las localidades de Balcarce y Orense, pensados para el transporte de la producción, principalmente papas, desde los campos hasta las estaciones de las líneas principales. El ferrocarril Oeste inauguró a principios de 1923 la electrificación de su línea suburbana hasta la localidad de Moreno. El Central Argentino, además de continuar con la electrificación de sus líneas suburbanas, inauguró en 1922 un nuevo edificio para la estación Córdoba. Por otra parte, todas las compañías reanudaron la adquisición de nuevo material rodante para sus líneas.⁶⁵

Hacia 1922 las compañías ferroviarias estaban conformes con su situación y el trato recibido desde el gobierno. Veían el futuro con cauto optimismo. El presidente del Buenos Aires al Pacífico en la asamblea ordinaria celebrada a fines de ese año consideraba como muy positivo el hecho de que el gobierno reconociera que el capital ferroviario debía ser remunerado. Por otro lado, aunque no en forma uniforme, el tráfico venía aumentando y los gastos disminuyendo. El precio del carbón era menor y el uso del petróleo, aunque todavía en porcentajes reducidos, permitía prever una economía mayor. También se había reducido el costo de personal mediante reorganizaciones que evitaban que la nueva reglamentación del trabajo resultara demasiado onerosa. Algunas cifras muestran las razones del nuevo optimismo. En el último ejercicio el Pacífico había ahorrado 138 mil libras por reorganización del personal. El Sud redujo sus gastos en un 15%. El Central Argentino ahorró 189.700 libras por la disminución del precio del combustible y proyectaba ahorrar por la misma razón 500 mil libras en el ejercicio a cerrar en junio de 1923. El Oeste había consumido más de 38.000 toneladas de *fuel oil* cuando en el ejercicio anterior ese consumo había sido de apenas 3.300.⁶⁶

Lo cierto es que en los años siguientes las compañías ferroviarias volvieron a tener rendimientos similares a los anteriores a la guerra y las más grandes a pagar dividendos a las acciones ordinarias a las mismas tasas. Más allá de las discusiones del momento y las largas negociaciones por la cuestión de las tarifas, tenían en claro que esa vuelta a la “normalidad” se debía, en buena medida, al interés que el gobierno había mostrado por el sistema ferroviario.

Conclusiones

Los hechos relatados, sobre todo en lo que se refiere al tratamiento de los aumentos de tarifas por las autoridades argentinas, permiten hacer algunas reflexiones acerca de la política ferroviaria seguida durante la primera presidencia de Hipólito Yrigoyen.

Creemos que resulta evidente que el primer gobierno radical aceptó el modelo de explotación ferroviaria heredado, es decir un sistema en el cual la parte más importante era desempeñada por empre-

⁶⁵ Ferrocarriles Buenos Aires al Pacífico, Sud, Oeste y Central Argentino, 30 de junio de 1920, 30 de junio de 1921, 30 de junio de 1922 y 30 de junio de 1923.

⁶⁶ Ferrocarriles Buenos Aires al Pacífico, Sud, Central Argentino y Oeste, 30 de junio de 1922.

sas privadas extranjeras, que se financiaban obteniendo recursos en el mercado de capitales, que llevaban adelante su actividad en la forma de monopolios, salvo excepciones, y que eran, en consecuencia, controladas por el Estado a través de un órgano especializado de la administración pública. Esta aceptación fue generalmente compartida. Son muy pocas las opiniones discordantes que pueden encontrarse. Algunos contemporáneos al primer gobierno radical optaron por interpretar en forma caprichosa lo que venía ocurriendo, al no atreverse a discrepar con la política adoptada. Así, dentro del propio oficialismo, Rogelio Araya, como al comienzo recordamos, entendía que había caracterizado a la acción de Yrigoyen una mayor preocupación por el control de las empresas privadas y la adjudicación de un papel más relevante a las líneas estatales.⁶⁷ Nos parece que esta afirmación no es compatible con los actos concretos llevados a cabo y enseguida volveremos sobre ella. Otros contemporáneos, fuera del radicalismo, sí mostraron algunas discrepancias, pero de tono menor. Estanislao Zeballos, mientras afirmaba que debía respetarse el derecho a remunerar el capital invertido que había permitido el desarrollo del país, se indignaba por el carácter extranjero de las empresas ferroviarias porque, en ocasión del armisticio de 1918, habían adornado las locomotoras con banderas francesas y británicas.⁶⁸ En forma un poco más consistente Alejandro E. Bunge, uno de los pocos contemporáneos que discrepaba con la continuidad en política económica del radicalismo, observaba que podía llegar a ser perjudicial la existencia de compañías extranjeras de capital tan enorme, que remitían sus utilidades al exterior y que mantenían tan lejos del país a sus órganos directivos, aunque aceptaba que era difícil interesar a capitales nacionales “dada la reducida utilidad de los ferrocarriles”.⁶⁹ Pero lo concreto es que no pueden encontrarse acciones del gobierno por estos años que muestren que estaba dentro de sus preocupaciones el hecho de que los ferrocarriles más importantes pertenecían a compañías extranjeras.

La aceptación del modelo heredado se hace evidente por la preocupación de mantener la rentabilidad del capital invertido y la igualdad de trato entre las empresas extranjeras y los productores locales en cada discusión por el incremento de tarifas. El tema de la rentabilidad siguió también los parámetros establecidos con anterioridad. El 6,8% anual que resultaba de la Ley Mitre era considerado un máximo en años buenos para las empresas grandes.⁷⁰ Más difícil era establecer el mínimo de remuneración que el capital debía recibir para evitar malas consecuencias económicas. En general éste fue estimado en el 4% anual en años malos para las empresas grandes. A veces surgía la idea de que el mínimo de utilidad era la necesaria para que la empresa pudiera pagar los servicios de los debentures. Esa era la guía que

⁶⁷ Araya (1929), pp. 303 y 304. Cabe recordar que Araya discrepó a veces con la política ferroviaria oficial, por ejemplo cuando se aprobó la ley aclaratoria de la Ley Mitre que eximía a las empresas del pago de las contribuciones municipales. Lo que Araya dice de la política ferroviaria de Yrigoyen se parece más a sus deseos que a lo que realmente ocurrió.

⁶⁸ Araya (1929), pp. XIX y siguientes. La opinión de Zeballos se encuentra en un comentario al libro de Araya que publicó en una revista y que éste agregó como nota introductoria a la segunda edición.

⁶⁹ Bunge (1918), pp. 430-440.

⁷⁰ Corti (1926), p. 109.

seguía la Dirección al analizar los aumentos solicitados y es lo que trató de lograr la comisión de 1922.⁷¹ Se entendía que despreocuparse de la rentabilidad del capital ferroviario y no llevar adelante actos de gobierno necesarios para asegurar ese mínimo implicaba, además de desconocer un acuerdo general con las empresas, perder la posibilidad de atraer nuevos capitales para que el sistema se mantuviera actualizado de acuerdo al crecimiento del país. El encarecimiento del capital como resultado de la guerra europea hacía difícil lograr que el modelo funcionara satisfactoriamente en este aspecto. Pero el gobierno mostró siempre que estaba dispuesto a hacer lo necesario para que el capital extranjero recibiera una mínima remuneración.

La igualdad de trato fue mantenida por el gobierno de Yrigoyen. Las dificultades creadas a las empresas por los aumentos de costos hicieron necesarios aumentos de tarifas y estos generaron las protestas de los cargadores y productores en general. En todas las discusiones los funcionarios de la Dirección, el Ministro de Obras Públicas y hasta el mismo Presidente, cuando le tocó actuar, mostraron ecuanimidad. Lo ocurrido en la Comisión de 1922 es un ejemplo de ello. Por supuesto que la igualdad de trato podía tener un significado contrario, en ciertos momentos, a los intereses de los ferrocarriles. Las dificultades experimentadas por las exportaciones argentinas, en especial las ganaderas, a partir de la posguerra y una caída relativa de los precios agropecuarios fueron consideradas razones fundamentales para sostener que los ferrocarriles no podían aspirar a la utilidad máxima de la Ley Mitre. En los dictámenes de la Dirección siempre estuvo presente la idea de que las tarifas podían elevarse, si era necesario para lograr la rentabilidad del capital ferroviario, en la medida que los precios de los productos pudieran soportarlo. Ello llevaba, según las circunstancias, a excluir productos de los aumentos o a aplicar tasas diferentes. A partir de 1923 la producción y exportación crecientes compensaron las caídas de los precios.⁷² Los ferrocarriles con tarifas recién actualizadas se beneficiaron con el mayor volumen transportado. Por ello, tras algunos años de bonanza, surgió en el gobierno de Alvear la idea de reducir los fletes como una forma de que las empresas ferroviarias compartieran con los productores la situación creada por el deterioro de los términos del intercambio.⁷³ La igualdad de trato también puede observarse en la defensa de las empresas ferroviarias asumidas por funcionarios de la Dirección y el mismo Poder Ejecutivo frente a acusaciones sin fundamento de legisladores y representantes de grupos de interés, sobre todo en materia de “aguamiento”. Por supuesto que la igualdad de trato podía demorarse en la medida

⁷¹ *Boletín de Obras Públicas e Industrias*, enero-marzo de 1920, Artículo de redacción.

⁷² Esta circunstancia es señalada con preocupación por el propio presidente del Ferrocarril Sud, 30 de junio de 1923.

⁷³ El nuevo Director General de Ferrocarriles Manuel F. Castello definiría así esta situación: “Al analizar las tarifas debe buscarse un equilibrio: que el cargador pague lo que corresponda y no más y que la empresa obtenga los medios necesarios para su explotación más el beneficio legítimo, que no podrá exceder el límite de ley 5315, pero que deberá acercarse a él todo cuanto los intereses generales lo permitan”. República Argentina, Ministerio de Obras Públicas (1928), pp. 18 y 19.

de que el calendario electoral así lo exigiera. Mientras los cargadores votaban en el país los accionistas de los ferrocarriles no lo hacían.

El modelo de explotación heredado contenía el ejercicio de la función de control directo por parte del Estado. Como al comienzo indicamos, en materia de tarifas, correspondió a la administración radical ejercer ese control de una manera más asidua que a las anteriores, pero al hacerlo, como también creemos haber mostrado, lo hizo sobre la base de lo actuado desde antes de 1916, aunque alguna novedad puede verse en lo que hace al procedimiento seguido. Cuando las compañías ferroviarias se encontraron con la necesidad de subir los fletes procedieron en la creencia de que tenían libertad de tarificación siempre y cuando sus utilidades no llegaran al 6,8% anual. Sin embargo, los órganos del Estado, la Dirección General de Ferrocarriles y el procurador del Tesoro de la Nación no pensaban lo mismo. En síntesis la posición oficial se resumía en lo sostenido por el procurador Vicente F. López. Una cosa era la facultad de intervención del gobierno para reducir las tarifas que resultaba de la ley convenio 5315 y otra cosa muy distinta la facultad de control de las mismas que provenía del dominio eminente del Estado sobre toda concesión y de su poder de policía sobre un servicio público como era el ferroviario que se prestaba en la forma de monopolios reconocidos por ley. Fue así que, desde que se planteó el primer aumento general en 1915, la Dirección intervino siempre, pidiendo a las empresas pruebas sobre la necesidad del mismo y controlando que las tarifas modificadas fueran razonables y justas (por la situación general, el valor de los productos, la igualdad de los cargadores y las razones técnicas como el costo y la distancia). En esa actuación los funcionarios hicieron observaciones, pidieron modificaciones y excluyeron aumentos. En 1915 y en 1917 la intervención estatal se limitó a la actuación de la Dirección General. Tanto las empresas como el Poder Ejecutivo aceptaron lo realizado por ella, las primeras siempre dejando a salvo su interpretación y el segundo respaldando tácitamente lo llevado a cabo. Esta aceptación tácita comenzó a cambiar al discutirse el aumento solicitado en 1918, que en definitiva se otorgó en 1919. Allí el Poder Ejecutivo introdujo la novedad de que era necesaria su conformidad expresa y mediante el dictado del decreto del 6 de septiembre de 1918 aprobó, retroactivamente, los aumentos que se percibían desde el mes de noviembre del año anterior. El cambio de procedimiento coincidió con la renuncia de un Director General de Ferrocarriles de fuerte personalidad como Nogués y su reemplazo por un funcionario sin brillo como Giovacchini. La novedad no implicó la marginación de la Dirección. El Poder Ejecutivo se siguió apoyando en la actuación de sus funcionarios para enfrentar la cuestión de los aumentos y siempre procedió de acuerdo a la opinión de ellos. Así se vio en las reuniones de la Comisión de 1922. El cambio fue en realidad dejar de lado una delegación de funciones e ir hacia una concentración de ellas en el Poder Ejecutivo. No nos parece acertado deducir de ello que la función de control se ejerciera de manera más estricta. El control existía desde antes, claramente definido desde 1907, y se lo siguió ejerciendo de la misma forma, con los mismos criterios.

Una última cuestión merece ser discutida. El papel atribuido a los Ferrocarriles del Estado. En general, los proyectos de ampliar los ferrocarriles estatales eran bien vistos por las compañías privadas. Así, por ejemplo, el proyecto para vincular Carmen de Patagones con Bariloche, que el Sud tuvo en cuenta cuando adquirió el ramal del Bahía Blanca y Noroeste de Stroder a Bordeu. También aceptaban como dentro de lo previsto que el Estado adquiriera pequeñas líneas o empresas en problemas como el frustrado proyecto del Ferrocarril de Rosario a Mendoza o el anuncio de arriendo o compra del Ferrocarril Central del Chubut. Incluso la construcción por el Estado de redes en zonas más centrales, como el Ferrocarril del Este en Entre Ríos y la adquisición de un ramal para él que pertenecía a la Compañía de los Ferrocarriles de Entre Ríos era considerado como pasos necesarios para brindar servicio a lugares adonde las compañías privadas no querían llegar. La mayor parte de estos proyectos eran anteriores a la administración radical, así como también los llamados ferrocarriles de fomento en la Patagonia y en Formosa. La empresa estatal de mayor importancia, formada a partir de lo que quedó en manos del Estado o pasó a él tras la crisis de 1890, el Ferrocarril Central Norte, tampoco implicó amenaza alguna a la hegemonía de las compañías privadas y prácticamente no extendió sus vías en todos estos años, aunque mejoró su dotación de material rodante. De allí que no hubiera conflicto o problema alguno para las compañías ferroviarias con relación a la existencia o actuación de la Administración de los Ferrocarriles del Estado. Distinta era la opinión de los ferrocarriles Sud y Oeste respecto de la política ferroviaria de la Provincia de Buenos Aires con la construcción del Ferrocarril al Meridiano V iniciada en la época del gobernador Marcelino Ugarte y continuada por las sucesivas administraciones provinciales.⁷⁴ Por ello es que nos parece infundada la afirmación de que dentro de los planes del gobierno de Yrigoyen existiera la intención de extender las líneas estatales como una forma de limitar la acción de las compañías privadas. Otra vez es una opinión de Rogelio Araya la que introduce confusión. Al pasar revista a la historia de las líneas estatales, este autor exalta la política desarrollada por Civit, ministro de Obras Públicas durante la segunda presidencia de Roca, que proponía formar una red estatal para competir con las empresas privadas. Luego afirma que esa política, que implicaba el control de las empresas privadas, fue abandonada con el ministro Ezequiel Ramos Mejía pero se retomó con Yrigoyen. Resurge en estos conceptos de Araya la olvidada idea de la “competencia beneficiosa” y la de propugnar la construcción de nuevas líneas férreas en competencia con las existentes como una forma de obligar a las empresas a prestar mejor servicio y moderar los precios.⁷⁵ Nos parece claro que esa idea, abandonada por el gobierno de Figueroa Alcorta al sancionarse la Ley 5.315, no resurgió con Yrigoyen quien continuó claramente la política de control directo en base al poder de policía del Estado. Durante su gobierno los Ferrocarriles del Estado siguieron desempeñándose, como antes, en las zonas donde no actuaban las compañías privadas.

⁷⁴ Ferrocarril Oeste de Buenos Aires (1925), pp. 6 y 7.

⁷⁵ Araya (1929), pp. 296-303.

Bibliografía

Fuentes

Documentos de archivo

Museo Nacional Ferroviario, Archivo de la Dirección General de Ferrocarriles, expedientes Nros. 06884-C-1918, 21746-D-1918.

Public Record Office (National Archives of England and Wales), Series 371. Foreign Office, Political Departments, General Correspondence Files, 1906-1966 (FO 371/número de caja).

Fuentes publicadas

Cámara de Diputados de la Nación (1926), *Tarifas ferroviarias*, Buenos Aires, Imprenta de la Honorable Cámara de Diputados, 1926.

Cámara de Diputados de la Nación (1930), Comisión Especial de Asuntos Ferroviarios, *Antecedentes sobre cumplimiento de las leyes ferroviarias y régimen de tarifas de transporte de pasajeros y mercaderías*, Buenos Aires, Imprenta de la Honorable Cámara de Diputados, 1930.

Ferrocarril Buenos Aires al Pacífico, *Annual Report of Directors, General Manager, Legal Representative and Accounts y Proceedings of the Ordinary General Meeting of Proprietors*, Ejercicios cerrados el 30 de junio de 1916 hasta el 30 de junio de 1924.

Ferrocarril Central Argentino, Idem..

Ferrocarril Central Córdoba, Idem.

Ferrocarriles de Entre Ríos, Idem.

Ferrocarril Nordeste Argentino, Idem.

Ferrocarril Oeste de Buenos Aires, Idem.

Ferrocarril Sud (Gran Sud de Buenos Aires), Idem.

Ferrocarril Oeste de Buenos Aires Limitada (1925), *Situación económica actual de la empresa. Nota presentada a la Dirección General de Ferrocarriles contestando un petitorio dirigido al Excmo. Señor Presidente de la República, sobre aumentos de sueldos y salarios al personal*, Buenos Aires, 1925.

República Argentina, Ministerio de Obras Públicas (1903), Dirección General de Vías de Comunicación, *Fusión de los ferrocarriles Central Argentino y Buenos Aires y Rosario. Antecedentes y proyecto de ley*, Buenos Aires, 1903.

República Argentina, Ministerio de Obras Públicas (1922), *Antecedentes, discusión e informes de la Comisión Técnica de Estudios y Revisión de Tarifas y Decretos del Poder Ejecutivo relativos al aumento de las tarifas ferroviarias*, Buenos Aires, Talleres Gráficos del Ministerio de Obras Públicas, 1922.

República Argentina, Ministerio de Obras Públicas (1928), Dirección General de Ferrocarriles, *Tarifas ferroviarias. Estudio de la Dirección General de Ferrocarriles sobre su revisión*, Buenos Aires, Compañía Impresora Argentina, 1928.

Fuentes periódicas

Boletín de Obras Públicas e Industrias, Enero/marzo de 1920.

Diario *La Prensa*, 24/7/1915, 26/7/1915, 17/7/1917, 4/8/1917.

Bibliografía

📖 Araya, Rogelio (1929); *Tarifas ferroviarias, contrato de transporte y derecho ferroviario*, Buenos Aires, Librería y Editorial La Facultad.

📖 Bunge, Alejandro E. (1918); *Ferrocarriles Argentinos. Contribución al estudio del patrimonio nacional*, Buenos Aires.

📖 Corti, Celestino E. (1926); *Investigaciones sobre algunos problemas ferroviarios*, Buenos Aires, Imprenta de la Universidad.

📖 Gerchunoff, Pablo y Llach, Lucas (2007); *El ciclo de la ilusión y el desencanto. Un siglo de políticas económicas argentinas*, Buenos Aires, Editorial Emecé.

📖 Goodwin, Paul B. (1974); *Los ferrocarriles británicos y la UCR. 1916-1930*, Buenos Aires, Editorial La Bastilla.

📖 Lewis, Colin (2007); “Crisis tecnológica y eficiencia. Los ferrocarriles de capital británico durante los años de transición. 1912-1933”, en López, Mario Justo y Waddell, Jorge Eduardo (Comps.); *Nueva historia del ferrocarril en la Argentina. 150 años de políticas ferroviarias*, Buenos Aires, Editorial Lumière, pp. 485-518.

📖 López, Mario Justo (2000); *Ferrocarriles, deuda y crisis. Historia de los ferrocarriles en la Argentina de 1887 a 1896*, Buenos Aires, Editorial de Belgrano.

📖 López, Mario Justo (2008); “Antecedentes ideológicos de la Ley Mitre”, en Schvarzer, Jorge, Regalsky, Andrés y Teresita Gómez (Comps.), *Estudios sobre historia de los ferrocarriles argentinos (1857-1940)*, Buenos Aires, FCE-UBA, CESP, pp. 91-122.

📖 Luna, Félix (1988); *Yrigoyen*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana.

📖 Palacio, Juan Manuel (2000); “La antesala de lo peor: La economía argentina entre 1914 y 1930”, en Falcón, Ricardo (Comp.); *Democracia, conflicto social y renovación de ideas (1916-1930)*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana.

- 📖 Salerno, Elena (2003); *Los comienzos del Estado empresario. La Administración General de los Ferrocarriles del Estado (1910-1928)*, Buenos Aires, FCE-UBA, CEED, Documento de trabajo nro. 6.
- 📖 Selva, Domingo (1915); *El proyectado aumento de las tarifas ferroviarias. Conferencia dada en el Centro Nacional de Ingenieros el 1 de octubre de 1915*, Buenos Aires, Talleres de Ricardo Radaelli.
- 📖 Smith, Peter (1975); “Los radicales argentinos y la defensa de los intereses ganaderos. 1916-1930”, en Giménez Zapiola, Marcos (Comp.); *El régimen oligárquico*, Buenos Aires, Editorial Amorrortu, pp. 284-305.
- 📖 Waddell, Jorge Eduardo (2008); “El mecanismo de control del capital de las empresas ferroviarias y su funcionamiento. El caso del Ferrocarril del Sud. 1908-1939”, ponencia presentada a las *XXI Jornadas de Historia Económica*, Caseros, Universidad Nacional de Tres de Febrero.
- 📖 Wright, Winthrop (1980); *Los ferrocarriles en la Argentina. Su influencia en el nacionalismo económico. 1854-1948*, Buenos Aires, Editorial Emecé.